



2019

# LE PÔLE DE CROISSANCE AGRICOLE DU TERRITOIRE DE L'OFFICE DU NIGER AU MALI : ACTIONS PUBLIQUES ET CHANGEMENTS DE GOUVERNANCE

**Mamadou Coulibaly<sup>1</sup>**

**Guillaume Soullier<sup>2</sup>**

1 : NYETA CONSEIL

2 : CIRAD, UMR ART-DEV, F-34398 Montpellier, France. ART-DEV, Univ Montpellier, CIRAD, CNRS, Univ Montpellier 3, Univ Perpignan Via Domitia, Montpellier, France

Contact : mamsflo@gmail.com

Cette étude a été réalisée avec le soutien financier du CRP RICE, Flagship Project 2 « Upgrading rice value chains ».

Ce travail a été facilité par de l'ONG Nyeta Conseils, qui a servi de structure d'accueil dans le cadre d'un partenariat avec le CIRAD.

Les informations présentes dans ce document relèvent uniquement de la responsabilité des auteurs.

## Résumé

Suite à la crise des prix de denrées alimentaires sur le marché international en 2008, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont cherché à développer des pôles de croissance agricoles. Le rôle du secteur public dans ce modèle de développement est de créer un contexte incitatif aux investissements privés. Dans une aire géographique donnée, la réalisation d'investissements par des entreprises agro-industrielles doit permettre de générer des économies d'échelle et d'agglomération, ainsi que des effets d'entraînement pour les producteurs familiaux locaux. Cependant, bien que ce modèle de développement soit promu depuis au moins dix années, il y a peu d'informations sur la manière dont sont mis en place les pôles de croissance agricoles en Afrique de l'Ouest. A travers l'étude de l'Office du Niger au Mali, ce rapport exploratoire questionne les actions publiques mises en œuvre pour développer les pôles de croissance agricoles. Ce rapport cherche aussi à documenter le changement de gouvernance de la filière du riz ainsi que le changement de la gouvernance du territoire de l'Office du Niger. Le cadre conceptuel croise la gouvernance des chaînes de valeur et la gouvernance territoriale. Les résultats s'appuient sur une revue de la littérature, des données secondaires et des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'agents des ministères, d'agences de développement, de l'Office du Niger, ainsi que des producteurs, transformateurs et commerçants de la filière du riz. Ce rapport révèle que, suite à une réforme institutionnelle réduisant les compétences de l'Office du Niger, les actions publiques cherchent principalement à attirer les investissements privés par des exonérations fiscales, la facilitation de l'accès au foncier et la promotion des investissements. Les producteurs familiaux continuent de bénéficier de soutiens public, sous la forme de subventions aux intrants et de crédits à l'équipement. Cependant, il n'y a pas d'action visant à renforcer les liens entre les producteurs familiaux et les agrobusiness. Des investissements publics dans les infrastructures d'irrigation étaient prévus, mais le taux de réalisation reste faible. Dans la chaîne de valeur du riz, l'apparition des mini-rizeries et de rizeries industrielles a entraîné un changement technique du segment de la transformation. Ces nouveaux acteurs combinent divers modes de coordination pour sécuriser leurs approvisionnements. Une tendance de la gouvernance vers l'intégration verticale est en cours, avec l'apparition de contrats de production, de contrats d'achat et du contrôle hiérarchique de la production de paddy par les transformateurs. Certaines coopératives disposent toutefois d'un pouvoir de négociation important lors de la négociation de contrats, et intègrent la transformation. Enfin, ce rapport documente un changement de la gouvernance territoriale de l'Office du Niger. Cette dynamique est favorisée par des attributions foncières à grande échelle, à des entreprises nationales et étrangères qui prévoient de cultiver du riz, de la canne à sucre, du jatropha, de l'arachide et du tournesol. L'arrivée de ces agrobusiness dans l'Office du Niger risque de provoquer une réduction de la participation des producteurs familiaux dans la gestion des ressources agricoles, en particulier du foncier et de l'eau. Les

effets de ces transformations sur les conditions de vies des producteurs familiaux devraient être questionnés par la recherche.

Mots clés : pôles de croissance ; agropole, changement technique ; mise à niveau, gouvernance ; chaîne de valeur ; filière ; territoire ; Office du Niger ; Mali ; riz

## **Abstract**

Following the food price crisis on the global market in 2008, several West African countries aimed at developing agricultural growth poles. In this development model, public sector should make a context favorable to private investment. In a given geographical area, investments from agrifood companies would then generate economies of scale and agglomeration, and spillover effects for local family farmers. However, although this development model has been promoted for the last decade, there is little information about how agricultural growth poles are implemented in West Africa. With the case study of the agricultural growth pole of the Office du Niger in Mali, this exploratory report questions the public actions implemented to develop agricultural growth poles. This report also aims at documenting the changes in governance of the rice value chain, and the changes in governance of the Office du Niger territory. The conceptual framework calls upon the governance of value chains and the governance of territories. The results are based on a literature review, secondary data and semi-structured interviews with agents from ministries, development agencies, the Office du Niger, and with producers, processors and traders from the rice value chain. This report reveals that, following an institutional reform that reduced the responsibilities of the Office du Niger, public actions seek mainly to attract private investment through tax exemptions, facilitation of land access and investments promotion. Family producers continue receiving public support in the form of input subsidies and equipment loans. However, there is no action to strengthen relationships between family producers and agribusinesses. Furthermore, public investment in irrigation infrastructure were also planned, but the rate of achievement remains low. In the rice value chain, the emergence of mini-rice mills and industrial rice mills has led to a technical change in the processing segment. These new actors combine diverse coordination modes to secure their supplies. There is a tendency of governance towards vertical integration, with the emergence of production contracts, purchasing contracts, and hierarchical control of paddy production. However, certain cooperatives have significant bargaining power when realizing production contracts, and integrate processing. Finally, this report documents a change in the territorial governance of the Office du Niger. This dynamic is favored by large-scale land allocations to national and foreign companies that plan to grow rice, sugar cane, jatropha, peanuts and sunflowers. The presence of these agribusinesses in the Office du Niger risks reducing the participation of family producers in the management of agricultural resources, particularly land

and water. Research should documents the effects of these transformations on farmers living conditions.

Key word: growth poles; agropole, technical change; upgrading, governance; value chain; territory; Niger Office, Mali; rice

## Table des matières

1. Introduction.....	12
2. Cadre conceptuel.....	16
2.1. Gouvernance des chaines de valeur.....	16
2.2. Changement technique et mise à niveau.....	18
2.3. Gouvernance territoriale.....	20
2.4. Hypothèses.....	20
3. Méthode.....	22
3.1. Sources:.....	22
3.2. Collecte de l'information.....	22
3.3. Analyse des informations.....	23
3.3.1. Analyse des politiques publiques.....	23
3.3.2. Analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces liés au développement de l'agropole Office du Niger (FFOM analyses).....	24
4. Résultat.....	26
4.1. Gouvernance territoriale et gouvernance des chaines de valeur dans la zone office du Niger avant 2008.....	26
4.1.1. Présentation de la zone Office du Niger.....	26
4.1.1.1. Histoire de la zone ON.....	26
4.1.1.2. Les principales ressources agricoles.....	27
4.1.1.2.1. Le foncier aménagé.....	27
4.1.1.2.2. L'eau.....	27
4.1.1.2.3. Les ressources ligneuses.....	28
4.1.1.2.4. Les espaces de pâturage.....	29
4.1.1.3. Zonage :.....	29
4.1.1.3.1. Zones irriguées :.....	30
4.1.1.3.2. Zones non irriguées :.....	30

4.1.1.3.3.	Zones périphériques .....	30
4.1.2.	Gouvernance territoriale de la zone Office du Niger (1960-2008).....	31
4.1.2.1.	L'interventionnisme (1960-1990) : une gouvernance étatique .....	31
4.1.2.1.1.	Un modèle communautaire d'inspiration soviétique (1960-1970) .....	31
4.1.2.1.2.	Le régime du président Moussa Traore (1970-1990) .....	33
4.1.2.2.	La libéralisation (1990-2008) .....	35
4.1.2.2.1.	Les réformes .....	35
4.1.2.2.2.	Apparition de nouveaux acteurs dans l'Office du Niger .....	36
4.1.3.	Gouvernance de la chaîne de valeur du riz avant 2008 .....	38
4.1.3.1.	Une gouvernance avec l'état au centre (1960-1987) .....	38
4.1.3.2.	Développement des unités artisanales et de la gouvernance marchande (1987-2008) .....	38
4.2.	Caractéristique des actions publiques suite à la crise de 2008 .....	40
4.2.1	Des mesures de court, moyen et long terme .....	41
4.2.2	Les actions publiques en faveur du partenariat public privé .....	42
4.2.2.1	Appel aux capitaux étrangers et nationaux .....	42
4.2.2.2	Les modalités qu'offre l'Office du Niger aux investisseurs.....	42
4.2.2.3	Evolution institutionnelle au sein de l'office du Niger .....	44
4.2.2.4	Caractéristique des actions publiques .....	46
4.2.2.5	Attractivité de l'agropole Office du Niger pour les investissements de grandes entreprises : FFOM analyse .....	50
4.3.	Changements de gouvernance de la filière du riz et du territoire après 2008 : .....	52
4.3.1	Changement technique et changement de gouvernance dans la chaîne de valeur du riz .....	52
4.3.1.1	Changement technique ou mise à niveau .....	52
4.3.1.1.1	Essor des décortiqueuses artisanales suite aux ajustements structurels.....	52
4.3.1.1.2	Apparition d'unités artisanales améliorées depuis 2008.....	54



4.3.1.1.3	Apparition de quatre rizeries industrielles depuis 2008.....	54
4.3.1.1.4	Synthèse : changement technique .....	55
4.3.1.2	Nouvelles formes de coordination dans la chaîne de valeur du riz en zone Office du Niger	57
4.3.1.2.1	Transactions spots avec une tendance relationnelle pour les décortiqueuses artisanales	57
4.3.1.2.2	Coordination verticale par les unités artisanales améliorées et les unités industrielles.....	58
4.3.2	Changement de gouvernance territoriale après 2008 .....	62
4.3.2.1	Attributions des terres.....	62
4.3.2.2	Etudes de cas : N’Sukala .....	67
4.3.2.3	Etudes de cas : GDCM,.....	69
4.3.2.4	Conclusion : changement de gouvernance territoriale .....	71
4.3.3	Synthèse : Gouvernance de la chaîne de valeur du riz et gouvernance territoriale de la zone Office du Niger .....	72
4.3.4	Hypothèses : quels effets des changements de gouvernance sur les conditions de vie des producteurs ?.....	72
5.	Conclusion .....	74

## Figure

<b>Figure 1:</b> Le modèle des pôles de croissance agricoles.....	13
<b>Figure 2:</b> Efficacité de la gouvernance selon les transactions .....	17
<b>Figure 3:</b> Hypothèses de recherche .....	21
<b>Figure 4:</b> Typologie des modalités d'action publique .....	24
<b>Figure 5:</b> Carte des systèmes hydrauliques de l'Office du Niger .....	28
<b>Figure 6:</b> Carte de la zone Office du Niger au Mali .....	29
<b>Figure 7:</b> Diversité des acteurs et des espaces dans la zone Office du Niger .....	38
<b>Figure 8:</b> Gouvernance la chaîne de valeur du riz dans la zone Office du Niger avant 2008 ....	39
<b>Figure 9:</b> Modalités d'accès au foncier agricole dans la zone Office du Niger .....	44
<b>Figure 10:</b> Hiérarchie de l'Office du Niger (2000-2018).....	45
<b>Figure 11:</b> Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces liées au développement de l'agropole de l'Office du Niger.....	52
<b>Figure 12:</b> Technologie du décortiqueur Engelberg.....	53
<b>Figure 13:</b> Technologie du décortiqueur à rouleau .....	54
<b>Figure 14:</b> Apparition des technologies de transformation dans la zone Office du Niger .....	57
<b>Figure 15:</b> Gouvernance de la chaîne de valeur dans la zone Office du Niger après 2008 .....	58
<b>Figure 16:</b> Carte des projets agro-industriels dans la zone Office du Niger .....	64
<b>Figure 17:</b> Evolution des superficies attribuées et aménagées dans la zone Office du Niger...	66
<b>Figure 18:</b> Evolution de la gouvernance territoriale au sein de la zone Office du Niger .....	71
<b>Figure 19:</b> Hypothèses à propos des effets du changement de gouvernance territoriale sur les conditions de vie des producteurs et des éleveurs.....	73
<b>Figure 20:</b> Synthèse des résultats .....	76

## Tableau

<b>Tableau 1:</b> Technologies de décortilage du riz.....	20
<b>Tableau 2:</b> Nombre de répondants par types d'acteurs.....	23
<b>Tableau 3:</b> Matrice FFOM.....	25
<b>Tableau 4:</b> Changements technologiques et organisationnels de la filière du riz de l'Office du Niger (1960-2008) .....	40
<b>Tableau 5:</b> Caractérisation des technologies de transformation du paddy dans la zone Office du Niger .....	55
<b>Tableau 6:</b> Répartition géographique des unités de transformation du riz s'approvisionnant dans la zone Office du Niger.....	56
<b>Tableau 7:</b> Entreprises agro-industrielles ayant obtenu des terres dans la zone Office du Niger .....	63

## Remerciements

Nous remercions toute l'équipe de l'ONG *Nyeta Conseils*, notamment monsieur Sékou Bah (vice-président) pour sa disponibilité et sa patience, monsieur Yacouba M Coulibaly (président) pour son sens de l'orientation et enfin monsieur Fousseni Sanogo (chauffeur) pour son expérience, sans laquelle la route aurait été plus longue à parcourir.

Nous profitons de l'occasion pour saluer la détermination, la disponibilité et l'engagement des agents de l'Office du Niger.

Nous saluons le Dr Lamissa Diakité, le Dr Yénizié Koné et ainsi que l'ensemble des cadres des ministères et des agences et développement, qui ont donnés de leur temps et expérience pour la réalisation du présent document.

Enfin nous adressons un grand remerciement au Centre de coopération International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), pour nous avoir donné l'opportunité d'effectuer cette étude enrichissante sur les politiques de développement des partenariats public privé (agropoles) en Afrique de l'ouest.

Nous remercions aussi nos collègues et parents pour leur soutien et encouragements

Enfin, nous remercions le FlagShip Project 2 « Upgrading rice value chains » du Projet de Recherche du CGIAR sur le Riz (CRP RICE), pour son soutien financier pour la réalisation de la présente étude.

# 1. Introduction

La crise des prix de 2007-2008 a révélé le risque que représente la dépendance de certains pays vis-à-vis des marchés internationaux de produits alimentaires. Le prix de certains produits a fortement augmenté, à l'instar de celui du riz dont le prix a augmenté de 160% entre juin 2007 et juin 2008. D'autres produits agricoles tel que mil et le maïs ont été touchés par ce phénomène (Gouel 2014). Les pays avec un faible pouvoir d'achat ont été les plus exposés à l'insécurité alimentaire. D'après les chiffres de la FAO, la crise a poussé 75 millions de personnes dans une situation d'instabilité alimentaire (Yeboah, Shaik et al. (2012).

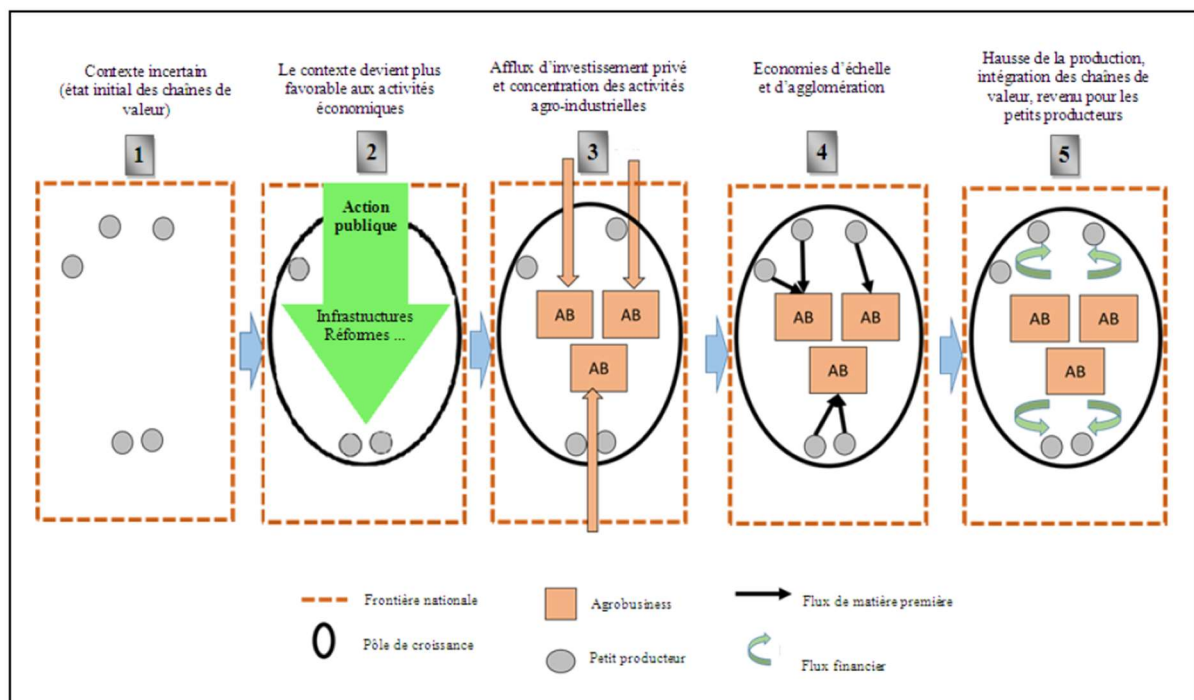
L'Afrique de l'ouest est une zone qui dépend fortement des importations de riz en provenance d'Asie. Le riz est l'aliment de base de la population, mais le marché régional Ouest Africain ne satisfait que 60 % de la demande (Bricas, Tchamda et al. 2016). Dans l'optique de réduire leurs vulnérabilités et les risques liées à une pénurie de denrées de base, plusieurs pays Ouest Africain ont mis en œuvre des politiques publiques visant à augmenter la production agricole. Elles concernent particulièrement la production de riz (Demont 2013; Soullier and Moustier 2019; Soullier and Moustier 2018).

Dans plusieurs pays Ouest Africains, le secteur agricole a été parfois négligé par les politiques publiques (Janin 2008). La crise des prix a donc incité les états à repenser le développement du secteur agricole, qui est dominé par des exploitations familiale (Gueye 2019). Ce secteur est caractérisé par des faiblesses sur les plans de la mécanisation, de l'irrigation, de la productivité, des technologies et des infrastructures. Ces faiblesses relèvent du faible niveau d'investissement dans le secteur agricole, les ambitions politiques étant souvent freinées par des contraintes budgétaires (Ouattara 2016).

Depuis les programmes d'ajustements structurels et la libéralisation du secteur agricole, plusieurs actions ont été initiées par les états et la communauté internationale pour faire face aux enjeux de développement de l'agriculture Africaine. La crise de 2008 a renforcée les réflexions sur l'implication du secteur privé pour pallier aux insuffisances de financement (Alpha 2017). Le développement des partenariats public-privé est considéré par de multiples acteurs tels que la banque mondiale (BM), la banque africaine de développement (BAD), comme un moyen efficace de répondre aux besoins de l'agriculture africaine. Le modèle de développement agricole par les pole de croissance est un exemple de partenariat public-privé qui est depuis une dizaine d'années par ces banques de développement.

« Les agropoles, ou pôles de croissance agricoles, sont définis comme un ensemble d'entreprises circonscrites dans une aire géographique donnée, qui entretiennent des relations fonctionnelles dans leurs activités de production, de transformation et de commercialisation » (Dagor, Jamart et al. 2016). Dans cette approche, le rôle du secteur public est de créer un contexte incitatif aux investissements privé, par exemple en développant les infrastructures (route, irrigation...), en créant un cadre légal adapté ou en offrant une sécurité des investissements. Cette approche du développement agricole a pour but de favoriser la concentration d'un certains nombres d'entreprises agro-industrielles dans une aire géographique, afin de générer des économies d'échelle et d'agglomération (BAD 2016). Des effets d'entraînement sont attendus, puisque ces grandes entreprises devraient s'approvisionner auprès des producteurs familiaux. Les agropoles favoriseraient ainsi l'augmentation de la production, l'amélioration de la qualité des produits, la réduction des coûts de production et l'amélioration des revenus des producteurs familiaux.

**Figure 1:** Le modèle des pôles de croissance agricoles



Source : auteurs

Les avis sont toutefois partagés quant à la capacité de l'approche par les pôles de croissance agricole à relever les défis de l'agriculture Africaine. Le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) estiment que cette approche favorise une

agriculture à double vitesse. Elle encouragerait les investissements de grandes entreprises nationales et multinationales au détriment des petites exploitations familiales et des petits acteurs privés (Soullier, Moustier, and Lançon 2019). Elle pourrait aboutir à des accaparements foncier, et au final à des « formes de néo-colonialisme » (Dagor, Jamart et al. 2016).

Malgré ces risques, plusieurs pays d'Afrique de l'ouest cherchent à développer des pôles de croissance. Ces agropoles concernent en particulier des zones de production rizicole. En effet, le riz est un produit de plus en plus consommé en Afrique de l'Ouest, et certaines zones rizicoles concentrent de grands périmètres irrigués. Par conséquent, les principales zones rizicoles de la région sont ciblées afin de développer des pôles de croissance agricoles. C'est le cas notamment de la vallée du fleuve Sénégal, de Bagré au Burkina Faso et de l'Office du Niger au Mali.

La mise en place des agropoles peut provoquer une réorganisation des acteurs au sein d'un territoire. En effet, l'arrivée de grandes firmes agroindustrielles peut perturber l'implication des acteurs du territoire dans la gestion des ressources agricoles. Elle peut impliquer la mise en place de nouvelles formes de coordination entre acteurs, et générer des conflits. De plus, lorsque des grandes entreprises sont installées dans une filière donnée, elles peuvent en changer la gouvernance à travers des changements techniques et organisationnels (Soullier, Moustier et al. 2018).

L'objectif général de ce rapport est de contribuer à la littérature sur les agropoles en Afrique de l'Ouest. En effet, bien que ce modèle de développement soit promu par certaines banques de développement et Etats depuis au moins dix années, il y a peu d'informations sur la manière dont sont mis en place ces agropoles.

Ce rapport exploratoire a trois objectifs, et vise à collecter de premières informations avant de formuler un projet de recherche plus approfondi. Le premier est de caractériser les politiques publiques mises en œuvre pour inciter les investissements privés dans l'Office du Niger. Le second objectif est de déterminer quels sont les changements techniques et organisationnels en cours dans la filière du riz de l'Office du Niger. Le troisième objectif est de documenter comment ces transformations affectent l'organisation du territoire, et de formuler des hypothèses quant aux effets sur les conditions de vie des petits producteurs.

Le cas étudié est celui de l'agropole de l'Office du Niger au Mali. La zone Office du Niger comporte une capacité de 1 million d'hectares de terres potentiellement irrigables et constitue la

plus grande zone ringuée d’Afrique de l’ouest. Depuis la crise de 2008, l’Etat malien a réaffirmé sa volonté d’accroître la production et la productivité de l’agriculture (Roy 2010). Ce pays a suscité l’intérêt de plusieurs investisseurs dans le domaine agricole entre 2008 et 2012 grâce à « l’appel aux capitaux » du gouvernement malien. Les ambitions politiques visaient à faire du pays un exportateur net de céréales, grâce une production annuelle de 10 millions de tonnes vers l’horizon 2012 avec un 1 million de tonnes de paddy. Ce projet, qui cible notamment la zone Office du Niger, est une nouvelle opportunité pour le développement économique et la réduction de la pauvreté au Mali.

Ce rapport est structuré en six parties. Après l’introduction, nous présentons le cadre conceptuel de la gouvernance des chaînes de valeur et des territoires. La méthode est ensuite détaillée. La quatrième partie présente les résultats de l’étude : la gouvernance de la filière et de l’Office du Niger avant 2008, les politiques publiques mises en œuvre pour favoriser le développement de l’agropole et les changements de gouvernance depuis 2008. La cinquième section conclue et présente des recommandations aux politiques publiques.



## **2. Cadre conceptuel**

### **2.1. Gouvernance des chaînes de valeur**

Ce cadre théorique s'inscrit dans la lignée des travaux de Gereffi and Korzeniewicz (1994), qui traitent des Chaînes Globales de Commodités. La Chaîne Globale de Commodités est un « Réseau inter-organisationnel construit autour d'un produit qui relie des ménages, des entreprises et des Etats au sein de l'économie mondiale ». Elle est caractérisée par quatre dimensions : Une séquence d'activités et d'agents ; un espace géographique ; un contexte institutionnel ; une structure de gouvernance.

Gereffi and Korzeniewicz (1994) distinguent deux types de Chaînes Globales de Commodités, en fonction du segment de la chaîne qui en réalise le « pilotage », c'est-à-dire qui définit les caractéristiques du produits et la répartition des compétences entre acteurs de la chaîne de valeur.


- 1) Les chaînes pilotées par les producteurs (Producer-driven chains) : De grandes entreprises (souvent multinationales), spécialisées dans la production, pilotent la chaîne de valeur grâce à leurs savoirs, techniques et procédés, et leur haute intensité capitalistique. Ces entreprises mobilisent le plus souvent l'intégration verticale dans l'optique de sécuriser des transactions risquées, du fait d'une spécificité des actifs, et externalisent les activités consommatrices en travail.
- 2) Les chaînes pilotées par les acheteurs (Buyer-driven chain) : Les acheteurs contrôlent la structure de la chaîne grâce à leur pouvoir de marché ou à travers leur image de marque. Cette organisation concerne les produits standardisés et dont la production est intense en travail. Elle apparaît lorsque les transactions sont peu risquées et nécessitent beaucoup de contrôle. A l'inverse des chaînes pilotées par les producteurs, les relations commerciales peuvent être plus courtes. Ainsi, un réseau de producteurs peut être contrôlé par des détaillants (grande distribution) ou des sociétés de commerce.

Dans ces travaux, les auteurs ont défini la gouvernance de la chaîne de valeur comme les « relations d'autorités et de pouvoir qui déterminent comment les ressources financières, matérielles et humaines sont réparties et circulent au sein de la chaîne ».

Par la suite, d'autres travaux ont plus particulièrement porté sur le concept de gouvernance. Gereffi, Humphrey et al. (2005) ont proposé un cadre conceptuel de réflexion sur l'analyse des dynamiques de la gouvernance chaîne de valeur. Ces travaux reconnaissent, comme l'économie des coûts de transaction (Coase, 1937 ; Williamson, 1989), que la coordination dans une chaîne

de valeur peut varier entre le marché (aussi appelé transaction spot), où la coordination est réalisée par le prix, et la hiérarchie, où l’approvisionnement est contrôlé par la voie administrative. Ils précisent les formes intermédiaires de gouvernance, qui sont modulaire, relationnelle et captive. Ce cadre théorique permet d’analyser les changements de gouvernance à travers la complexité des transferts d’information et de connaissances nécessaires à la mise en place d’une transaction particulière (standards relatifs aux produits et procédés), la mesure dans laquelle ces informations et connaissances peuvent être codifiées et transmises de manière efficiente entre les parties, et la capacité des fournisseurs à s’adapter aux demandes des firmes dominantes.

**Figure 2:** Efficacité de la gouvernance selon les transactions

Gouvernance	Complexité des transactions	Habilité à codifier les transactions	Compétence du fournisseur	Degrés de coordination explicite et d’asymétrie de pouvoir
Marchande	–	+	+	<div style="text-align: center;">           Bas              Haut         </div>
Modulaire	+	+	+	
Relationnelle	+	–	+	
Captive	+	+	–	
Hiérarchique	+	–	–	

Source : Gereffi, Humphrey et Sturgeon (2005)

**Gouvernance marchande :** la coordination par le marché existe lorsque la transaction est facile à codifier et la production demande peu de spécification à l’acheteur. Le fournisseur dispose des compétences requises pour satisfaire la demande. Le prix du marché constitue le mécanisme de coordination, et les parties peuvent changer facilement de partenaire. Les relations de pouvoir sont équilibrées.

**Gouvernance modulaire :** L’acheteur décrit les spécifications du produit, et le fournisseur dispose des compétences pour fournir ce produit. Le fournisseur peut satisfaire la demande d’autre acheteur, il n’y a donc pas de relation de dépendance. La différence de cette forme de gouvernance par rapport à celle marchande est que le fournisseur précise avant la transaction les caractéristiques du produit.

**Gouvernance relationnelle :** le produit est complexe mais il n'est pas possible de codifier ses attributs. Des échanges de connaissances tacites ont lieu entre l'acheteur et le fournisseur par le biais de relations issues de transactions fréquentes. Ainsi, la fréquence des échanges entre les parties joue un rôle déterminant dans l'adaptation du fournisseur aux attentes de l'acheteur. Les interactions créent une forte interdépendance entre les acteurs, et le capital investi est élevé. Le coût pour changer de partenaire est élevé. La réputation, la proximité spatiale et la confiance jouent un rôle essentiel dans les relations de ce type. Les asymétries de pouvoir restent limitées.

**Gouvernance captive :** cette forme de coordination existe quand les informations sont complexes et le fournisseur présente une faible capacité à répondre à la demande. Le capital déployé par l'acheteur est élevé, il intervient dans le processus de production de son fournisseur et cherche à le rendre dépendant pour sécuriser ses investissements. La coordination externe et l'asymétrie des pouvoirs sont élevées.

**La gouvernance hiérarchique :** l'entreprise organise elle-même la production à travers l'intégration verticale. Elle déploie cette forme de gouvernance lorsque les transactions impliquent des échanges de connaissances mais qu'il n'est pas possible de les codifier, et que les fournisseurs ne sont pas compétents.

## **2.2.Changement technique et mise à niveau**

Le changement technique est défini comme l'utilisation d'une nouvelle technologie dans le cycle de production d'un acteur de la chaîne de valeur. Ce changement peut être réalisé par les acteurs en amont ou en aval d'une filière, et peut provoquer l'apparition de nouvelles formes de coordination.

« L'upgrading » ou « mise à niveau » a été défini par Gereffi (1999) comme « un processus d'amélioration des capacités d'une entreprise ou d'une économie, ayant pour objectif d'atteindre des niches économiques plus rentables et/ou à capital technologiquement plus sophistiqué, et plus intensives en compétences ». « La mise à niveau » peut être également considéré comme le processus d'acquisition de nouvelles capacités et d'accès à de nouveaux marchés par la participation à une chaîne de valeur particulière (Humphrey and Schmitz 2002; Armando, Azevedo et al. 2016).

Humphrey et Schmitz (2002) ont distingué quatre types de mise à niveau :

- La mise à niveau de procédé: il s'agit d'une réorganisation du processus de production et/ou l'intégration d'une innovation qui conduit à l'amélioration de l'efficacité de ce processus.
- La mise à niveau de produit: ajouts de caractéristiques au produit contribuant à une amélioration de sa qualité.
- La mise à niveau de fonction: changement des fonctions gérées par une entreprise (exemple: internalisation ou externalisation de la comptabilité, de la logistique...)
- La mise à niveau inter-chaîne: utilisation de la connaissance acquise dans des fonctions particulières d'une chaîne pour intégrer une nouvelle chaîne. Un produit différent est alors proposé.

Le cadre conceptuel de la gouvernance des chaînes de valeur considère que le changement technique peut provoquer une évolution de la gouvernance. Lorsqu'il provoque une complexification de l'information, l'acteur en aval va chercher à contrôler la qualité de ses approvisionnements, en développant des modes de coordination verticale. Mais le changement technique peut aussi renforcer les compétences des fournisseurs, qui deviennent capables de fournir un produit répondant aux exigences de qualité des acteurs en aval de la filière. Dans ce cas, la gouvernance tend vers le marché.

Ce rapport analyse particulièrement les changements de technologies utilisées pour le décorticage du riz. Ces différentes technologies sont présentées selon le tableau 1 (Soullier, Villar et al. 2019). Le changement technique est compris comme le passage d'une technologie artisanale à une technologie avec un débit supérieur, réalisant de nouvelles fonctions permettant d'améliorer la qualité du riz.

**Tableau 1:** Technologies de décortilage du riz

Type de technologie	Capacité théorique	Description
Artisanale	Moins de 1 T/h	Décortiqueuse simple ou unité compacte effectuant le décortilage et le blanchiment
Artisanale améliorée	Entre 1 à 2 T/h	Mini-rizeries effectuant la cueillette, le blanchiment et le calibrage de la pierre
Semi-industrielle	Entre 2 à 3 T/h	Les composants effectuent le nettoyage, le ramassage des pierres et le blanchiment.
Industrielle	Entre 3 à 5 T/h	Les composants effectuent le pré-nettoyage, le séchage, le nettoyage, le ramassage, le blanchiment et le calibrage de la pierre.

Source : (Soullier, Villar et al. 2019)

### 2.3. Gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale est un « processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés » (Rey-Valette, Pinto et al. 2011). Dans ce rapport, la gouvernance territoriale concerne particulièrement la participation des acteurs à la gestion des ressources agricoles du territoire. Les formes de gouvernance territoriale varient entre la communication (des acteurs font passer un message concernant une décision) et la négociation (construction commune d'une décision). Des innovations organisationnelles et institutionnelles peuvent changer ce niveau de participation, notamment lorsqu'elles ont lieu au sein d'une chaîne de valeur (Beuret, 2006).

### 2.4. Hypothèses

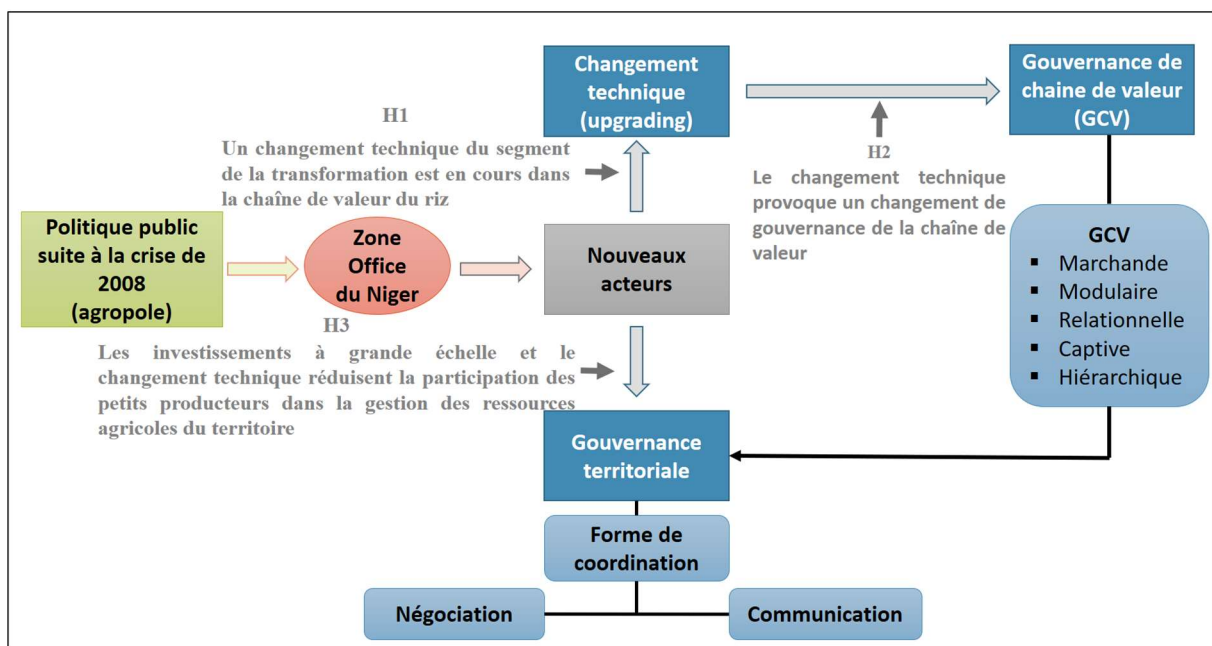
Ce rapport formule trois hypothèses relatives aux changements liés à la mise en œuvre de l'agropole de l'Office du Niger. Ces hypothèses sont issues d'études réalisées en Afrique de l'Ouest et à Madagascar :

- H1 : Un changement technique du segment de la transformation est en cours dans la chaîne de valeur du riz. Des investissements dans des technologies semi-industrielles et industrielles de transformations ont été récemment observés au Sénégal (Soullier and Moustier 2019), en Côte d'Ivoire (Soullier et al. 2019) et au Nigeria (Hathie 2016).
- H2 : le changement technique provoque un changement de gouvernance de la chaîne de valeur. L'apparition de diverses formes de coordination verticale a été observée en

Afrique de l'Ouest, notamment au Sénégal (Soullier and Moustier 2018), au Bénin (Maertens and Vande Velde 2017), au Ghana (Bidzakin, Fialor, and Yahaya 2018) et au Nigeria (Awotide, Fashogbon, and Awoyemi 2015).

- H3 : Les investissements à grande échelle et le changement technique réduisent la participation des petits producteurs dans la gestion des ressources agricoles du territoire. Ceci a été observées dans la vallée du fleuve Sénégal (Soullier et al. 2018) et à Madagascar (Medernach and Burnod 2013).

**Figure 3:** Hypothèses de recherche



Source : Auteurs

### **3. Méthode**

#### **3.1.Sources:**

Dans le cadre de cette étude nous avons effectué une revue bibliographique sur la gouvernance territoriale, la gouvernance des chaînes de valeur et le changement technique. Des documents de politiques publiques (Mali), ainsi que des documents scientifiques ont été mobilisés. Une thèse a été particulièrement mobilisée : « *Qui prendra ma terre? L'Office du Niger, des investissements internationaux aux arrangements fonciers locaux* » (Adamczewski-Hertzog 2014)

#### **3.2.Collecte de l'information**

Un guide d'entretiens a été élaboré pour récolter les informations auprès des structures et acteurs listés dans le tableau 1. Les discussions avec les acteurs publics ont porté sur la mise en œuvre de l'agropole de l'Office du Niger : l'état d'avancement des études de faisabilité, les sources de financement, les actions publiques. Les entretiens avec les acteurs territoriaux visaient à comprendre les enjeux et relations d'acteurs autour des ressources agricoles.

Un deuxième Guide d'entretiens a servi à collecter les informations auprès des acteurs de la filière du riz dans la zone Office du Niger (producteurs, propriétaires de décortiqueuses privées, grossistes, demi-grossistes, importateurs, mini-rizerie et rizerie). L'objectif était de comprendre la nature des relations entre les acteurs des chaînes de valeur, afin de mieux saisir les changements générés par l'arrivée de nouveaux acteurs. La collecte d'informations a été réalisée à Bamako, Ségou et le cercle de Niono.

**Tableau 2:** Nombre de répondants par types d'acteurs

Entretiens semi-directifs gouvernance territoriale et agropole	Nombre de répondants
Membres du ministère de l'agriculture	3
Membres d'agences de développement	1
Cadres Office du Niger	5
Syndicat paysan	1
Village de producteurs	2
Agro-industries	4
Entretiens semi directifs gouvernance des chaines de valeur	Nombre de répondants
Rizerie	4
Mini-rizerie	2
Décortiqueuse privée	4
Grossiste, semi grossiste	3
Coopérative de producteurs	3

### 3.3. Analyse des informations

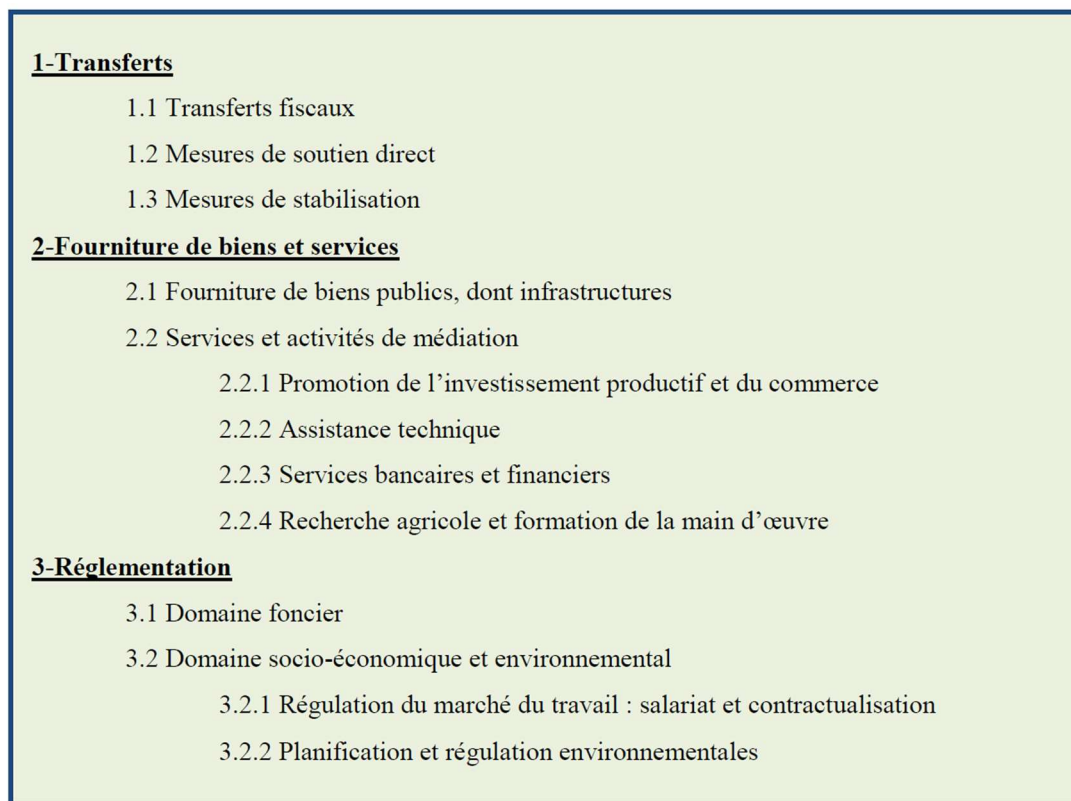
#### 3.3.1. Analyse des politiques publiques

La grille d'analyse de Daviron, Faivre Dupaigre et al. (2004) a été utilisée pour analyser les informations relatives aux différentes mesures, politiques, réformes, programmes visant à favoriser le développement de l'agropole de l'Office du Niger. Cette grille a été élaborée pour l'analyse des politiques publiques des pays en voie de développement. Elle a notamment été utilisée par Tyrou, Ribier et al. (2019) lors de son étude des politiques publiques mises en œuvre pour le développement des Agropoles au Burkina Faso, Sénégal et en Côte d'Ivoire.

Cette typologie distingue trois types de politiques publiques : (1) les transferts publics, incluant les taxes, subventions et politiques de stabilisation ; (2) la fourniture de biens et services et (3) la réglementation. Le premier type de politiques regroupe les transferts directs (exonération fiscale, subvention), les soutiens directs (compensation lors des grands travaux ou indemnisation) et les mesures de stabilisation (couverture des risques agricoles). Le second type de politiques concerne la fourniture de biens et services, la promotion de l'investissement, l'assistance technique, l'accès aux financements, et la formation de la main d'œuvre. La réglementation constitue le troisième type. Elle porte en particulier sur les réformes des domaines fonciers, socioéconomiques et environnementaux.



**Figure 4:** Typologie des modalités d'action publique



Source : (Tyrou 2018)

### **3.3.2. Analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces liés au développement de l'agropole Office du Niger (FFOM analyses)**

Dans l'optique d'analyser l'attractivité de la zone Office du Niger pour les investisseurs, nous avons effectué une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces pour la mise en place de l'agropoles Office du Niger.

**Tableau 3:** Matrice FFOM

	Facilité pour l'atteinte des objectifs	Difficultés pour l'atteinte des objectifs
Les éléments internes pour l'atteinte des objectifs	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Les éléments externes pour l'atteinte des objectifs	<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>

Source : Auteurs, à partir des travaux de Winer (2006)

La matrice FFOM regroupe les critères suivant :

- **Forces** : les éléments internes pouvant aider à atteindre les objectifs
- **Faiblesses** : les éléments internes pouvant être une contrainte pour l'atteinte des objectifs
- **Opportunités** : les conditions externes pouvant aider dans l'accomplissement des objectifs
- **Menaces** : les conditions externes pouvant limiter l'accomplissement des objectifs

## **4. Résultat**

### **4.1. Gouvernance territoriale et gouvernance des chaînes de valeur dans la zone Office du Niger avant 2008**

#### **4.1.1. Présentation de la zone Office du Niger**

##### **4.1.1.1. Histoire de la zone ON**

Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, le marché international du coton était fortement dominé par la production américaine. Plusieurs pays européens, colonisateurs de l'Afrique, cherchèrent à réduire leur dépendance du marché Américain. La France, qui était dépendante à 75 %, a multiplié les efforts après la première guerre mondiale pour répondre aux besoins de son secteur industriel. L'ingénieur Emile Belime a été envoyé par le gouvernement français en 1919 au Soudan français (actuelle République du Mali), afin d'étudier la possibilité de produire du coton dans le delta central du Niger.

L'objectif principal était d'assurer l'approvisionnement des industries de la métropole française en matière première. Toutefois, le projet prévoyait aussi de produire du riz pour assurer le ravitaillement en vivres des autres colonies francophones d'Afrique de l'Ouest, qui étaient fortement spécialisées dans la production de cultures d'exportation (arachide au Sénégal, caoutchouc et banane en Guinée, café et cacao en Côte d'Ivoire).

Après quelques tentatives infructueuses auprès du ministère des colonies, le rapport d'Emile Belime a été approuvé en 1931. L'Office du Niger a été créé en 1932, sous la forme d'un établissement public doté d'une personnalité civile et d'une autonomie financière. Emile Belime en assura la direction générale jusqu'en 1942. L'Office du Niger devait se charger de l'étude, de l'aménagement et de la mise en valeur de la vallée du Niger. Les aménagements devaient concerner 510 000 hectares de coton et 450 000 hectares de riz. Le projet nécessitait la mise en place d'un barrage pour élever le niveau servant à l'irrigation des espaces aménagés. 300 000 colons devaient être installés dans la zone Office du Niger. La construction du barrage de Markala a commencé en 1934. Ce barrage est entré en activité à partir de 1947 (Morabito 1977).

En 1960, le Mali accède à l'indépendance et le premier président Malien est élu (Modibo Keita). La souveraineté de l'état a été étendue sur tout l'étendue du territoire, et la vocation agricole de la zone Office du Niger a été maintenue. Toutefois, la volonté politique du président d'assurer la sécurité alimentaire et de faire du Mali le grenier de l'Afrique a conduit à la réduction de la culture du coton.

Les terres ont été immatriculées au nom de l'état, et une instance de gestion « Office du Niger » a été créée pour assurer la continuité du projet colonial. L'Office du Niger était chargée de la gestion de l'ensemble des ressources de la zone Office du Niger, des aménagements, ainsi que de la production, la transformation et la commercialisation du riz.

#### **4.1.1.2. Les principales ressources agricoles**

La zone Office du Niger constitue la plus grande zone irriguée d'Afrique de l'Ouest. Elle abrite une superficie de 2 458 506 hectares, dont 1 907 406 ha sont aménageables, et 1 445 000 ha en irrigation gravitaire. L'Office du Niger est donc une zone d'agriculture, où sont réalisés l'élevage, la pêche, et l'agriculture. Dans la zone Office du Niger plusieurs activités agricoles sont effectuées autour des ressources agricole que sont le foncier agricole, l'eau, le couvert forestier et les espaces de pâturage (Coulibaly and Sangaré 2003).

##### **4.1.1.2.1. Le foncier aménagé**

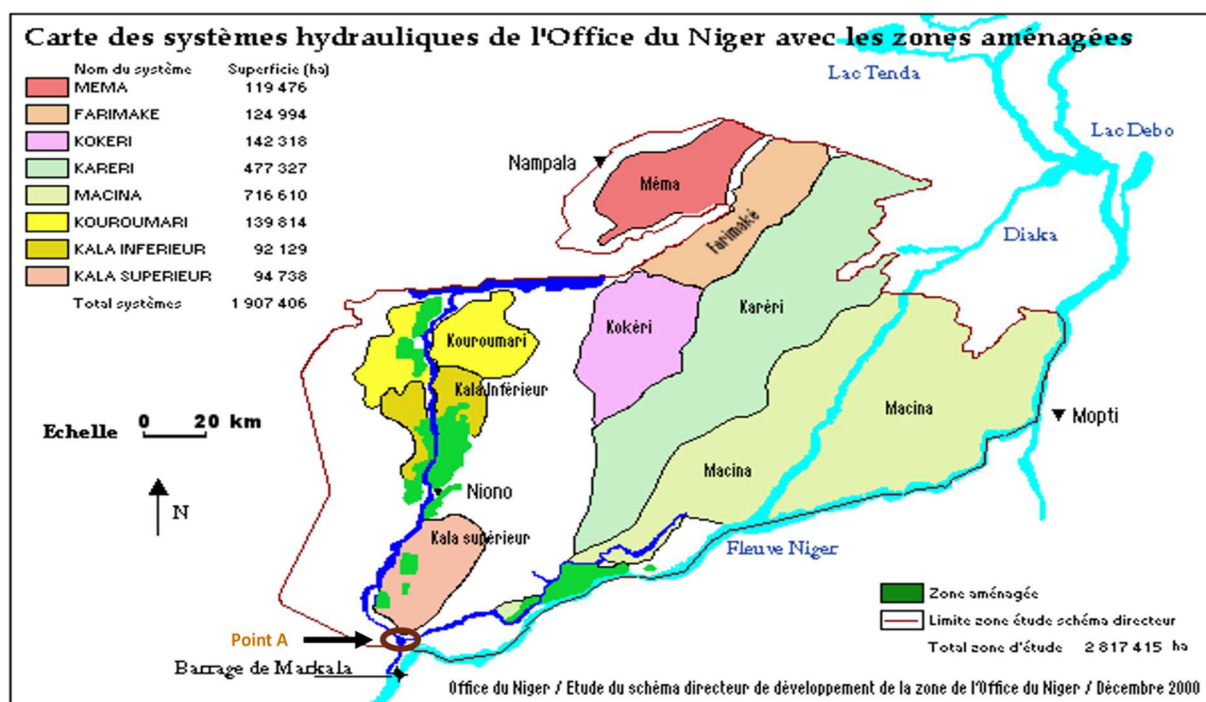
L'accès à la terre constitue un facteur essentiel pour les producteurs agricoles de l'Office du Niger. La demande pour de nouvelles terres est de plus en plus importante. La superficie par exploitant a évolué de 7 ha à moins de 3 ha entre 1960 et 2008. Cette demande est stimulée par la croissance démographique et une faible capacité d'aménagement de nouvelle terre. De plus, il n'y a pas de marché de Foncier officiel dans la zone ON. En effet, l'Office du Niger est seul responsable de la gestion du foncier, et les terres sont immatriculées au nom de l'état malien. L'accès au foncier agricole se fait par le biais de l'Office du Niger. Toutefois, cette forme de gestion cohabite avec une gestion coutumière du foncier.

##### **4.1.1.2.2. L'eau**

L'eau est utilisée pour l'irrigation des terres, mais aussi pour l'abreuvement des animaux. L'eau est une ressource limitée dans la zone Office du Niger. Le barrage de Markala rend possible l'irrigation des terres pendant la saison de pluie et une petite partie pendant l'étiage. En amont du fleuve Niger, il permet d'atteindre pendant la saison des pluies (août, septembre) un débit de 3000 m<sup>3</sup>/s. Ce débit varie entre 80 et 170 m<sup>3</sup>/s en période d'étiage (février- mai). Le barrage relève la cote de l'eau de 5,5 mètres et alimente le Canal adducteur et ainsi que les canaux principaux du réseau primaire à partir du point A (Figure 5). Le territoire irrigué est reparti en sept zones : la zone de Niono, Molodo, M'Bewani, Ké-macina, N'Debougou, Kouroumari, Kolongo. La gestion de l'eau (maintenance des aménagements hydraulique et fourniture) est assurée par l'Office du Niger. Les agriculteurs paient en contrepartie une redevance facturée à

la surface. Les redevances servent à la maintenance des canaux d'irrigation et sont facturées en fonction de la surface exploitée et non de la quantité d'eau utilisée.

**Figure 5:** Carte des systèmes hydrauliques de l'Office du Niger



Source : Office du Niger

#### 4.1.1.2.3. Les ressources ligneuses

La population de la zone Office du Niger utilise les ressources ligneuses pour satisfaire ses besoins énergétiques, pharmaceutiques et alimentaires. Par exemple, le karité est un arbre à multiples usages: ses fruits sont transformés et commercialisés par les femmes.

Le pâturage des animaux exerce une forte pression sur les différences ressources ligneuses et herbacées. En effet, la croissance démographique influence la demande de terre, ce qui conduit à l'extension des surfaces aménagées et à la diminution des surfaces aménagées disponibles par agriculteur. De plus, les aléas climatiques (sécheresse, irrégularité de la pluviométrie) réduisent la disponibilité des ressources ligneuses et herbacées. Certaines communes, dont les réserves de bois ont été consacrées aux aménagements fonciers, sont dans l'obligation de se tourner vers d'autres communes pour satisfaire leurs besoins en bois, ce qui pose de multiples problèmes (Thibaud 2002).

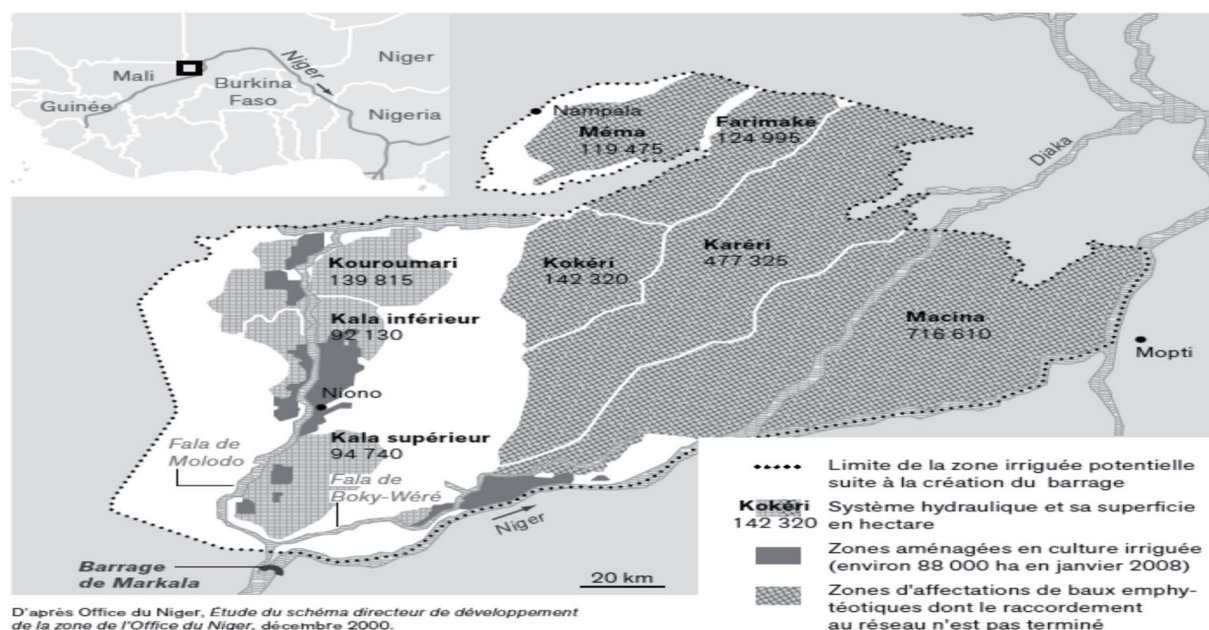
#### 4.1.1.2.4. Les espaces de pâturage

La zone Office du Niger constitue une zone d'élevage. Dans leur étude, Coulibaly and Sangaré (2003) ont souligné que plus de 60 % du total des animaux appartiennent aux agriculteurs. Le système d'élevage est extensif, et s'effectue entre la zone exondée et le périmètre irrigué. En raison de l'extension des superficies irriguées et de la réduction des ressources ligneuses, les éleveurs sont contraints de réduire le temps de présence des animaux sur les sites de transhumance exondé. Ainsi, la présence des bétails dans les périmètres irrigués est souvent source de conflits entre les éleveurs et les agriculteurs. Toutefois, des arrangements coutumiers existent, afin de réduire les risques de conflit. Certaines conventions orales ou écrites sont passées entre les acteurs. Les conventions écrites ont permis de résoudre 70 % des conflits et litiges (Adamczewski, Tonneau et al. 2013).

#### 4.1.1.3. Zonage :

Les ressources agricoles précédemment présentées sont sous le contrôle de l'Office du Niger. Cependant, nous distinguons 3 zones dans lesquelles sont réparties les différentes ressources. La zone irriguée, la zone non irriguée et la zone périphérique (Passouant, Le Gal et al. 2004)

**Figure 6:** Carte de la zone Office du Niger au Mali



Source : (Adamczewski, Tonneau et al. 2013)

#### **4.1.1.3.1. Zones irriguées :**

Les zones irriguées constituent les zones aménagées par l'état et allouées aux exploitants agricoles à travers l'organe de gestion office du Niger. Les terres agricoles y sont bien aménagées et l'accès à l'eau est garantie. L'attribution s'effectue selon un contrat annuel exploitation ou par un permis d'exploitation agricole. Dans les deux cas, les terres sont attribuées légalement avec des conditions et un cahier de charges stricte. A la différence du contrat annuel d'exploitant, le permis annuel d'exploitation confère le pouvoir de passation de terre à la descendance. Dans les deux cas un défaut de paiement de la redevance hydrauliques entraîne une éviction imminente.

Les principales ressources sur cette zone sont le foncier irrigué, l'eau et l'espace de pâturage. L'eau et le foncier sont gérés par l'office du Niger. Les activités d'élevage sont régies par des arrangements coutumiers entre les acteurs (agriculteurs et éleveurs). L'Office du Niger interdit la vente des terres mais des arrangements officieux sont mis en place par les acteurs pour contourner cette interdiction.

#### **4.1.1.3.2. Zones non irriguées :**

Les zones non irriguées font partie du foncier contrôlé par l'état, mais elles ne sont pas directement sous la gouvernance de l'office du Niger. Ces zones sont gérées par les lois coutumières reconnues par l'état. Ces espaces sont exploités par la population locale, qui y pratique des cultures pluviales (mil, niébé etc...), le pâturage, l'arboriculture (parc à karité), ou s'en servent pour produire du bois ou y vivre (habitat). On retrouve aussi des exploitants agricoles bénéficiant du contrat annuel exploitation ou permis d'exploitation agricole qui utilisent ces zones non irriguées pour des activités agro-pastorales. Ces zones comportent des mares d'eau qui servent à l'abreuvement des animaux.

La gestion des ressources agricoles des zones non-irriguées est coutumière. Le foncier, l'espace de pâturage et les ressources ligneuses et herbacées sont les principales ressources dans la zone. Les cultivateurs (mil, sorgho, maïs, haricot), les éleveurs, et les cueilleurs sont les principaux acteurs exploitants ces ressources.

#### **4.1.1.3.3. Zones périphériques**

Les zones périphériques sont localisées autour des canaux d'irrigation. Leur potentiel irrigable est limité car le sol est caillouteux et sableux. Ces zones sous gestion de l'Office du Niger servent pour la traversée des animaux et la chasse. Elles ne sont pas exploitées par les agriculteurs. Les ressources ligneuses et l'espace de chasse constituent les principales ressources.

## **4.1.2. Gouvernance territoriale de la zone Office du Niger (1960-2008)**

### **4.1.2.1. L'interventionnisme (1960-1990) : une gouvernance étatique**

#### **4.1.2.1.1. Un modèle communautaire d'inspiration soviétique (1960-1970)**

Le gouvernement du président Modibo Keita après l'indépendance a opté pour un modèle socialiste d'organisation économique et politique. L'administration coloniale a promu un modèle communautaire d'inspiration soviétique. L'office du Niger était une institution et un espace de production. Une politique de collectivisation progressive a été mise en place (Morabito 1977). Des coopératives de producteur ont été fondées dans les villages colons. Le but était de cultiver des champs collectifs (appelés *Maliforo* en Bambara). Chaque colon (producteurs maliens installés par les administrateurs Français dans la zone Office du Niger) avait l'obligation de travailler dans le champ collectif. Il pouvait également exploiter des terres sèches en périphérie, à condition qu'il le déclare par écrit et qu'il donne la priorité au champ collectif de l'état. Une police économique était chargée de veiller au respect des engagements vis-à-vis de l'Office du Niger. Les *colons* n'étaient impliqués que dans la production. La gestion des ressources agricoles et la vie sociale étaient structurées par le collectivisme, sous le contrôle de l'office du Niger. Les colons n'étaient pas payés en argent pour les travaux de champs, mais ils recevaient 300 kg de paddy par membre du ménage. La commercialisation du riz par était strictement interdite, car elle était uniquement sous la charge de l'office des produits agricole du Mali.

Le modèle agricole communautaire mettait en avant de grands complexes agro-industriels intégrés. Pour mettre en place cette industrialisation, le président Modibo Keita et son gouvernement ont suscité l'aide de la République Populaire de Chine (encadré 1). Ainsi, l'usine Sukala S.A a été créée en 1965 à Dougabougou. Ceci a permis de créer environ 5 000 emplois directs et indirects.

La politique de collectivisation des champs collectifs a été un échec, tout comme la mise en place de rizeries industrielles publiques. En effet, ces dernières ont engendré un déficit de 70 millions de Franc CFA (Filipovich and Schreyger 1986). Les colons se sont progressivement mis à exploiter individuellement les terres sèches, dont les règles de gestion foncière étaient coutumières.

Dans l'optique de remédier au premier échec de la politique de collectivisation, des réformes ont été annoncées par le gouvernement socialiste afin de motiver d'avantage la participation des



colons aux champs. Ainsi, des motivations financières ont été mises en place : 40% des bénéfices devaient être versés aux travailleurs. Cependant, cette réforme n'a pas pu être mise en place car en 1968 le régime socialiste du président Modibo Keita a été renversé par un coup d'état du Lieutenant Moussa Traore. Le changement de régime a mis fin à la politique d'organisation économique et politique socialiste.

### **Encadré 1 : Sukala S.A**

L'usine sucrière Sukala S.A a été la première entreprise agro-industrielle dans la zone office du Niger du Mali. Elle a été créée en 1965 et fut opérationnelle en 1967. L'usine possédait 2 unités de production. La première était située à Dougabougou, à environ 85 km de la ville de Ségou. La seconde était à 15 km de la première, à Seribala. Le capital de l'entreprise était détenu à 40 % par l'état malien, et à 60 % par une entreprise chinoise à caractère privé (Synolight). Le conseil d'administration était composé de 5 personnes : 3 chinois et 2 maliens. Le directeur général était chinois. L'usine était partie intégrante de l'Office du Niger. Elle est restée une société d'état jusqu'en 1996, date à laquelle elle est devenue une société anonyme avec deux actionnaires (Synolight et l'Etat du Mali). Sukala n'a pas été soumise aux conditions d'obtention de bail foncier, qui consiste à effectuer une étude technique et une étude d'impact environnemental et sociale.

A sa création, l'usine était uniquement implantée à Dougabougou, mais suite à la demande croissante de sucre, l'usine de Seribala a été construite. Les deux usines exploitaient une superficie de 5 000 hectares pour satisfaire la production. Sukala avait un bail de 10 000 hectares. La production de canne à sucre par an atteignait les 380 000 tonnes, transformées en 35 000 tonnes de sucre et 2 millions de litre d'alcool.

L'implantation de l'usine à Dougabougou a suscité beaucoup d'intérêt de la part des colons désirant quitter le système de champs collectifs. L'usine créait plusieurs milliers d'emplois pendant la campagne, et a permis l'installation de plusieurs travailleurs, qui avaient la possibilité de pratiquer la riziculture. La présence de l'usine a été bénéfique pour la population locale (Péhaut 1987). Elle facilitait l'accès à l'eau et au foncier. Afin de soutenir les résidents qui accueillaient les travailleurs saisonniers chez eux, l'usine donnait des parcelles à la population pour y cultiver du riz, ceci sans demander un paiement de la

redevance pour l'eau. Les femmes cultivaient des produits maraîchers en utilisant les canaux d'irrigation. Aujourd'hui l'usine continue toujours son activité de production de sucre dans la zone Office du Niger.

Source : entretiens

#### **4.1.2.1.2. Le régime du président Moussa Traore (1970-1990)**

Le régime militaire sous les ordres du président Moussa Traore a fait le choix d'apporter des réformes juridiques et une redéfinition des objectifs de l'Office du Niger. En 1971, l'Office du Niger est passé du statut d'établissement public à celui d'entreprise à caractère agro-industriel et commercial, dotée d'une personnalité civile et d'une autonomie financière (Journal Officiel de la République du Mali, 13 sept 1971). L'objectif était de réaffirmer la volonté de faire de la zone Office Niger « le grenier à riz du Mali », à travers des soutiens à l'agriculture familiale et l'augmentation du nombre d'hectares irrigables. L'aménagement de nouvelles parcelles et la réhabilitation des anciennes ont permis d'augmenter le nombre de producteur dans la zone Office du Niger. La production et le rendement en paddy ont fortement augmenté (Adamczewski-Hertzog 2014).

Cependant, les colons étaient toujours soumis à la police économique de l'Office, et la production de paddy servait à approvisionner les quatre grandes rizeries situées dans les zones de Niono, Molodo, Kologon, N'Debougou. L'Office du Niger approvisionnait les producteurs en intrants (engrais, équipements etc...). Ces producteurs étaient organisés en associations villageoises. Le paiement de la redevance en eau et le remboursement des crédits était effectués en paddy. Le reste du paddy était obligatoirement vendu à l'Office du Niger. Le prix de vente était fixé par l'Office au début de la campagne, et le prix au kilogramme avoisinait 70 Fcfa. L'Office du Niger contrôlait donc la production et la transformation du riz, alors que la commercialisation était du ressort de l'Office des Produits Agricoles du Mali.

L'Office était chargé de la gestion du foncier irrigué, de l'eau, de l'appui aux producteurs et de la gestion des quatre rizeries. Les terres des zones sèches et hors casiers étaient gérées de manière coutumière par les producteurs.

Le modèle collectiviste a été abandonné en faveur d'un modèle reposant sur les exploitations familiales. Ceci a entraîné une forte demande pour les terres irriguées. Les exploitants se trouvant

sur des terres de mauvaise qualité réclamèrent de nouvelles parcelles, et certains colons se sont déplacés vers des espaces hors cassier. En effet, les règles de gestion de ces terres n'obligeaient pas à produire du riz, et elles permettaient une liberté de commercialisation des produits cultivés (Adamczewski-Hertzog 2014).

Les colons ont abandonné les zones aménagées car leur relation avec la police économique était mauvaise, les infrastructures étaient de mauvaise qualité et ils rencontraient des difficultés d'approvisionnement en intrants. Les conséquences ont été la chute du rendement du riz et une nouvelle crise dans la zone Office du Niger (Joly 1988).

Face à cette situation, et dans un contexte de changement du fonctionnement politico-économique mondial, l'état a fait appel à de nouveaux acteurs, « les bailleurs de fonds ». La Banque Mondiale a été sollicitée pour apporter des solutions à la crise que traversait l'Office du Niger. Pour pouvoir obtenir un appui financier, l'état a dû mettre en place une réforme structurelle et institutionnelle.

Deux tables rondes ont été organisées entre 1978 et 1984. Le programme d'ajustement structurel a été au cœur des échanges lors de la première rencontre. L'objectif visé était de libéraliser le marché céréalier. La deuxième a promu un programme de réhabilitation basé sur la restauration des aménagements, leur modernisation et leur extension. Les agences de développement ont aussi fait leur apparition. Il s'agissait tout d'abord de celles néerlandaise et française, qui financèrent respectivement les projets ARPON et Retail à partir 1985. Les objectifs de ces projets étaient d'accompagner les riziculteurs paysans avec des programmes de formation aux techniques agronomiques d'intensification, et d'assurer une plus grande implication des producteurs dans la gestion du foncier aménagé. A la différence des français, qui ont opté pour une intensification forte et immédiate en s'appuyant sur le transfert de techniques agronomiques d'intensification, les Hollandais ont choisi une intensification progressive avec une approche participative des paysans. Ainsi le projet français Retail était basé sur un réaménagement clé en main, tandis que la réhabilitation des réseaux par les Hollandais était basée sur l'implication directe des paysans comme force de travail (Adamczewski-Hertzog 2014).

La présence des bailleurs a conduit à l'implication des producteurs dans la gestion du foncier et à une première forme de sécurisation foncière dans la zone Office du Niger. Le décret de 1989 a défini cinq modes de tenure : régie directe, bail ordinaire, bail emphytéotique, contrat annuel d'exploitation et permis d'exploitation agricole. Le contrat annuel exploitation et le permis

d'exploitation agricole ont permis aux producteurs de pouvoir disposer d'un droit légal sur leur parcelle, mais ces producteurs risquaient toutefois une éviction lorsqu'ils ne respectaient pas le cahier de charge de l'Office du Niger, en particulier le paiement de la redevance eau. Le bail emphytéotique a une durée de validité de 50 ans et le bail ordinaire une durée de 30 ans. Ces deux formes de contrats sont renouvelables autant de fois que le désirent les partenaires. Ils ont été élaborés afin d'attirer les investisseurs privés désirant s'implanter dans la zone. Ces baux ont permis de prévenir les investisseurs de tout risque d'éviction. Ils sont octroyés sur des terres sèches aménageables, et le preneur doit lui-même faire les aménagements. Ils sont toujours utilisés comme modalité d'obtention de terre dans la zone Office du Niger

Dans l'optique d'impliquer d'avantage les producteurs dans la gestion du foncier, le projet Retail proposait une distribution des permis d'exploitation agricole en partenariat avec les associations villageoises. Les permis d'exploitation agricole étaient donnés aux « bons paysans », c'est à dire aux paysans à jour dans le paiement de la redevance et qui respectaient le cahier de charges. Les permis d'exploitation agricole pouvaient être accordés après 2 ans d'exploitation sous contrat annuel sans défaut de paiement de la redevance en eau. Cette forme de gestion, qui impliquait directement les producteurs dans la gestion du foncier agricole, atteint vite ses limites. En effet, certains responsables des associations villageoises profitaient de leur position pour régler leur différent avec leurs opposants.

L'état, l'Office du Niger et les colons ont été les acteurs principaux de la gestion des ressources agricoles depuis l'indépendance. L'arrivée des bailleurs de fonds dans la gouvernance territoriale de la zone Office du Niger et la libéralisation du marché céréalier ont conféré le droit aux producteurs de s'engager dans des activités commerciales du riz. Ces premières décisions ont conduit à la restructuration de l'Office du Niger, et à l'arrivée de nouveaux acteurs dans la gestion des ressources agricoles.

#### **4.1.2.2. La libéralisation (1990-2008)**

##### **4.1.2.2.1. Les réformes**

La réforme de l'Office du Niger a été justifiée par son déficit financier. L'objectif était de réduire la charge administrative et de redéfinir les missions de l'Office, en le désengageant des activités agro-industrielles, laissées au secteur privé. Les producteurs ont été d'avantage impliqués dans la gestion des ressources agricoles. Les activités de l'Office ont été recentrées sur la gestion de l'eau et des terres, et sur le conseil rural. Les activités agro-industrielles (les rizeries),

commerciales, ainsi que la fourniture d'intrants et de crédit ont été supprimées du champ d'opération de l'Office du Niger en 1993. Ceci a été fait par la loi 94 004 / AN-RM du 09 mars 1994. Ces réformes ont été accompagnées par la privatisation des grandes rizeries.

Sous la pression des bailleurs de fond, des comités paritaires ont été créés avec comme mission la gestion des terres et l'entretien des réseaux hydrauliques. Leurs représentants pouvaient participer aux activités de gestion et de contrôle de l'Office du Niger (Adamczewski-Hertzog 2014).

Cette réforme a été la plus importante en terme d'implication des producteurs dans la gestion des ressources agricoles car les comités paritaires ont permis aux producteurs d'être impliqués dans la gestion du foncier agricole. Cependant, l'Office du Niger restait le décisionnaire final. Les collectivités territoriales ont également vu leurs compétences renforcées lors des différentes réformes. L'Office devait ainsi collaborer avec les communes rurales, tout en leur donnant la gestion de certaines terres. Le décret de gérance N°96-188/P-RM de 1996 a redéfini les modes de tenure foncière : le contrat annuel d'exploitation, le permis agricole d'exploitation, le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation. La régie directe qui figurait dans le décret n° 89-090/P-RM du 29 mars 1989 a été remplacé par le bail d'habitation.

La restructuration a réduit le pouvoir de l'état, et a donné ainsi la possibilité aux entreprises et investisseurs privés de faire leur entrée. L'apparition de nouveaux acteurs a contribué à un changement structurels ou institutionnels en zone Office du Niger.

#### **4.1.2.2.2. Apparition de nouveaux acteurs dans l'Office du Niger**

Ces changements structurels et institutionnels ont fortement contribué à la diversification des acteurs participant à la gestion des ressources agricoles dans la zone Office du Niger. En 2008, les principaux acteurs étaient l'Etat, l'Office du Niger, les bailleurs de fonds, les collectivités, les organisations non gouvernementales et la population locale.

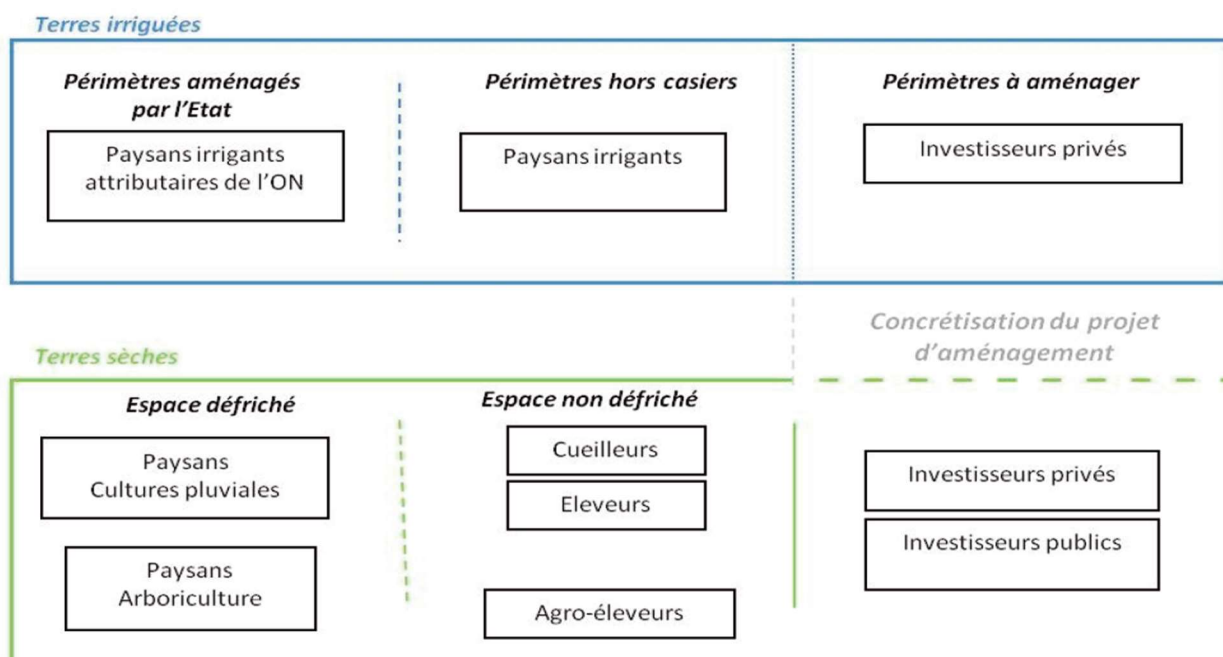
Le rôle de l'état était d'orienter les politiques publiques relatives à la gestion des ressources. L'Office du Niger assurait la gestion de l'eau, du foncier, et jouait également le rôle de conseiller agricole auprès des producteurs. Suite à la loi N° 93-008/AN-RM du 11 février 1993, les collectivités administratives ont été dotées d'une personnalité juridique leur conférant un pouvoir de décision dans la gestion des ressources locales.

Les bailleurs de fond jouaient un rôle important dans l'accompagnement des différents acteurs, par leurs appuis financiers et techniques. Ils soutenaient l'Etat dans la mise en œuvre de ses politiques, et finançaient des projets mis en œuvre par des organisations non gouvernementales (ONG). Ces ONG jouaient le rôle d'accompagnateur des producteurs, par exemple par des formations sur les nouvelles techniques agronomiques, les comptes d'exploitations ou la commercialisation.

Les producteurs étaient composés de l'ensemble des acteurs exploitants directement ou indirectement les ressources agricoles. Dans la zone Office, la diversité des producteurs était répartie spatialement. Ces acteurs étaient les paysans irrigant attributaires de l'Office du Niger, les paysans irrigants, les paysans réalisant des cultures pluviales, ceux faisant de l'arboriculture, les agro-éleveurs, les cueilleurs, les éleveurs, et les investisseurs privés et publics. Les investisseurs étaient constitués de personnes physiques ou morales, étrangers ou nationaux, désirant investir dans la production agricole dans la zone Office du Niger. Les paysans irrigants attributaires étaient ceux bénéficiant des espaces aménagés par l'Office du Niger grâce à un permis d'exploitation agricole. Les paysans irrigant et les investisseurs privés assuraient eux-mêmes les aménagements d'irrigation. Les activités d'élevage, de culture pluviale et les autres activités agricoles ne nécessitant pas un espace irrigué étaient réalisées sur les terres sèches (figure 2).

Les agriculteurs et les éleveurs entretenaient des relations basées sur la proximité géographique et relationnelle. Par exemple, après la récolte, les éleveurs amenaient leurs animaux pâturer dans les champs de riz ou sur les terres sèches. Ces relations étaient régies par des règles coutumières. En cas de litige, le problème était réglé par le biais du chef du village. Toutefois, les parties pouvaient se tourner vers les collectivités territoriales lorsque le fonctionnement coutumier ne permettait pas de trouver une solution (Adamczewski, Tonneau et al. 2013)

**Figure 7:** Diversité des acteurs et des espaces dans la zone Office du Niger



Source : (Adamczewski, Tonneau et al. 2013)

### 4.1.3. Gouvernance de la chaîne de valeur du riz avant 2008

#### 4.1.3.1. Une gouvernance avec l'état au centre (1960-1987)

A l'indépendance en 1960, le développement de la filière du riz a été soutenu par l'Etat, au détriment de la filière du coton. La forme de gouvernance était administrative, car toutes les activités étaient gérées directement ou indirectement par l'Office du Niger. L'Office du Niger fournissait les colons en intrants (engrais chimiques, semences, produits phytosanitaires) et équipements, et il décortiquait le riz dans des rizeries industrielles. Il définissait les termes des transactions qu'il entretenait avec les colons, et les contrôlait par l'administration. L'Office des Produits Agricoles du Mali gérât la commercialisation du riz.

#### 4.1.3.2. Développement des unités artisanales et de la gouvernance marchande (1987-2008)

Les politiques d'ajustements structurels mises en œuvre à partir de 1987, et la restructuration de l'Office du Niger en 1994, ont influencé la gouvernance de la filière du riz. De nouveaux acteurs privés sont apparus aux niveaux de la fourniture d'intrants et d'équipements, du décorticage, du transport et du commerce (gros, demi-gros et détail).





commerçant fournit le producteur en intrants, et en contrepartie le producteur lui vend une partie de sa production pour le rembourser. Dans ce cas, le prix est fixé au moment de l'apport des intrants, et inclut des taux implicites d'intérêt et d'assurance.

**Tableau 4:** Changements technologiques et organisationnels de la filière du riz de l'Office du Niger (1960-2008)

<div>1960</div> <div>indépendance</div> <div>Une gestion centralisé avec comme acteur principal l'état</div> <div>1985-1995</div> <div>Période de reforme</div> <div> <ul style="list-style-type: none"> <li>Libéralisation du marché céréalier</li> <li>Programme d'ajustement structurel</li> <li>Restructuration de l'office du Niger</li> </ul> </div> <div>2008</div> <div>Crise des prix</div>	Fourniture (intran/équipement)	Production	Transformation	Commercialisation	Gouvernance des chaines de valeur
	Office du Niger	Colons	Rizerie industrielle de l'Office du Niger	OPAM	Intégrée (hiérarchique)
	Entreprises (privée)	-Paysans -Organisation paysanne	-Artisanale	-Grossistes -Semi-grossistes -Détaillants	Marché Spot

Source : Auteurs

Le changement technologique a été caractérisé par la disparition des quatre grandes rizeries industrielles de l'Office au profit des décortiqueuses artisanales. Ces décortiqueuses ont un débit de 200 à 500 kg/h.

## 4.2.Caractéristique des actions publiques suite à la crise de 2008

En réponse à la crise de 2008, les politiques ont été orientées vers l'augmentation de la production nationale, notamment la production du riz. Cette situation a favorisé l'apparition de nouveau acteurs dans la filière du riz et dans la zone Office du Niger. Les actions publiques ont fortement contribué à l'évolution de la gouvernance des chaines valeurs et de la gouvernance territoriale. « L'appel aux capitaux » et « l'initiative riz » ont été les principaux instruments visant la zone, avec comme objectif le développement des partenariats publics privés et l'augmentation de la production totale du riz.

### **4.2.1 Des mesures de court, moyen et long terme**

Le gouvernement malien a multiplié les actions et programmes pour atténuer les conséquences de la crise des prix de 2008, et pour renforcer la résilience du pays en terme de sécurité alimentaire. Des mesures de court, moyen et long terme ont été adoptées (Diakité L. et Koné Y. 2010).

Les mesures de court terme ont porté sur l'autorisation des importations de riz et d'autres produits alimentaires, et la négociation avec les grossistes en vue de réduire leurs marges sur ces produits. Ces mesures ont aussi visé à la réduction du prix des hydrocarbures et d'autres sources d'énergie. Elles étaient: subventions, suspension de la TVA et des droits de douanes sur l'importation de produits alimentaires de base, interdiction des exportations de céréales et d'autres produits alimentaires, et la vente des stocks des banques de céréales à des prix subventionnés.

Les mesure à moyen et long terme ont porté sur plusieurs leviers : la relance de la production, la reconstitution des stocks publics, et l'aide aux ménages vulnérables. Des partenaires techniques et financiers ont été sollicités pour appuyer la production agricole locale, dont le riz. Le gouvernement a élaboré des programmes et projets en faveurs de l'augmentation de la production de riz et de la capacité de décorticage du riz. Les petits producteurs ont bénéficié de subventions au crédit agricole et aux intrants (engrais, semence).

La zone Office du Niger a été choisie comme zone stratégique pour mettre en œuvre les actions publiques en faveur du développement de l'agro-industrie par le biais de partenariats public privé. Dans son rapport d'étude, Goïta (2014) présente les actions publiques ciblant la filière du riz. Parmi ces actions figure « l'initiative riz » (encadré 2).

#### **Encadré 2 : « Initiative riz »**

Pour démarrer ce programme de production végétale et surtout pour apporter une réponse à la fois conjoncturelle et structurelle à la crise céréalière de 2007/2008, le gouvernement a décidé de mettre en place un plan d'opération dénommé « Initiative Riz ».

L'objectif de l'initiative riz était de produire plus de 1.6 million de tonnes de paddy lors de la campagne 2008-2009. L'initiative riz a fortement été orienté sur l'accès des producteurs

aux intrants (semences et engrais), dont une partie du prix était subventionnée. Elle visait aussi à appuyer leur accès à la mécanisation et à renforcer le conseil agricole.

Pour atteindre les objectifs visés, il a été envisagé une « mutation des systèmes de production agricole grâce à : (i) la maîtrise de l'eau à travers l'aménagement hydro agricole de 103.356 ha, dont 61.910 ha en maîtrise totale, (ii) la promotion de techniques modernes de production pour une agriculture plus intensive en agissant sur les engrais et les semences et en vulgarisant des techniques améliorées de production, et (iii) la généralisation de l'utilisation d'équipements agricoles performants (équipement de toutes les exploitations agricoles en matériel de culture attelée et doublement des matériels de petite et grande motorisation) ».

Selon le bilan officiel du gouvernement, une production record de 1,6 millions tonne de paddy a été obtenu lors de la campagne de 2008-2009, contre 700 000 tonne en 2007. Sur la base des premiers résultats obtenus, le gouvernement a poursuivi et élargi l'Initiative à d'autres productions céréalières, notamment le maïs.

Source : (Roy 2010)

## **4.2.2 Les actions publiques en faveur du partenariat public privé**

### **4.2.2.1 Appel aux capitaux étrangers et nationaux**

La crise de 2008 a relancé les réflexions sur les politiques publiques, les projets, les stratégies et programmes nécessaires à la matérialisation des ambitions agricoles prônées par l'état du Mali. La vision de l'état consistait à faire du pays un net exportateur de céréale à l'horizon 2012 avec un objectif de production de 10 million de tonnes de céréales. Le gouvernement du Mali a opté pour des politiques publiques encourageant les partenariats public privé, avec pour ambition d'industrialiser l'agriculture malienne et d'augmenter la production céréalière.

Le gouvernement du président Amadou Toumani Touré (ATT) mis en place la sécurité et la souveraineté alimentaire au cœur de sa politique. Il a lancé un appel « Appel aux capitaux » en 2007, dont l'objectif était d'attirer les investisseurs étrangers et nationaux dans la zone Office du Niger.

### **4.2.2.2 Les modalités qu'offre l'Office du Niger aux investisseurs**

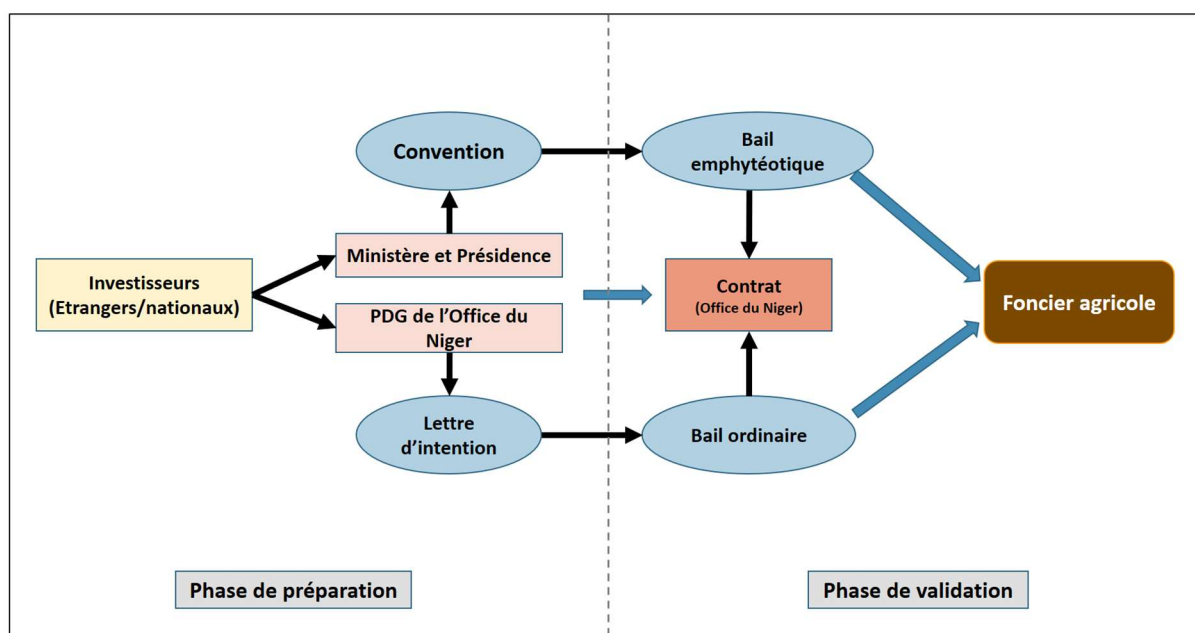
Deux options légales de sécurisation des investissements existent pour les investisseurs étrangers et nationaux : le bail ordinaire et le bail emphytéotique.

*Le bail ordinaire* est signé pour une période maximale de 30 ans, et est renouvelable autant de fois que les parties le désirent. Ce bail peut être accordé à des personnes physiques ou morales, sur des terres non aménagées. Ces terres peuvent être utilisées par des entreprises de production, de transformation, de commercialisation et de services liés à la riziculture. Le preneur doit payer une redevance d'eau en fonction de la superficie exploitée.

*Le bail emphytéotique* est accordé pour une période de 50 ans à une personne physique ou morale, pour des besoins d'installation d'entreprises agro-industrielle de production, de transformation, de commerce ou de services. Ce bail est signé pour des terres non aménagées. Les activités d'installation (l'aménagement des terres, la réalisation du réseau hydraulique) sont à la charge de l'investisseur. Dans le cas d'un bail emphytéotique, la redevance est fixée par le conseil de ministres. Les parties peuvent renouveler le contrat. Cependant, pour cause d'utilité publique, l'état peut récupérer les terres mais à condition de payer une compensation du préjudice à l'investisseur.

Afin d'appuyer l'Office du Niger dans sa démarche, l'état a mis en place des dispositifs permettant aux ministères de l'agriculture et de l'industrie de signer des conventions bilatérales avec d'autres pays ou des entreprises multinationales sur les terres l'Office du Niger. Une convention peut être signée également par la présidence. Les conventions offrent aussi la possibilité aux investisseurs de négocier des avantages en termes d'accès au foncier et à l'eau, ainsi que de bénéficier d'exonérations fiscales. Après signature d'une convention, le preneur doit signer un bail avec l'office du Niger pour l'exploitation. L'investisseur doit remplir deux conditions afin d'obtenir un contrat de bail selon les textes de l'Office du Niger. La première condition consiste à effectuer une étude de faisabilité du projet d'aménagement, comprenant la faisabilité technique et les évaluations socio-économiques et financières. La seconde condition consiste à réaliser une étude d'impact environnemental et social. Le preneur doit par la suite aménager les terres dans les 3 ans années qui suivent. Il a la possibilité de renouveler le bail une fois, et le contrat est ensuite résilié. L'investisseur peut également obtenir une lettre d'intention de la part du PDG de l'Office du Niger. Tout comme le bail, le contrat bail n'est signé qu'après validation des conditions présentées ci-dessus. Cette procédure est généralement suivie par les investisseurs formulant une demande de superficie inférieure à 1000 hectares.

**Figure 9:** Modalités d'accès au foncier agricole dans la zone Office du Niger

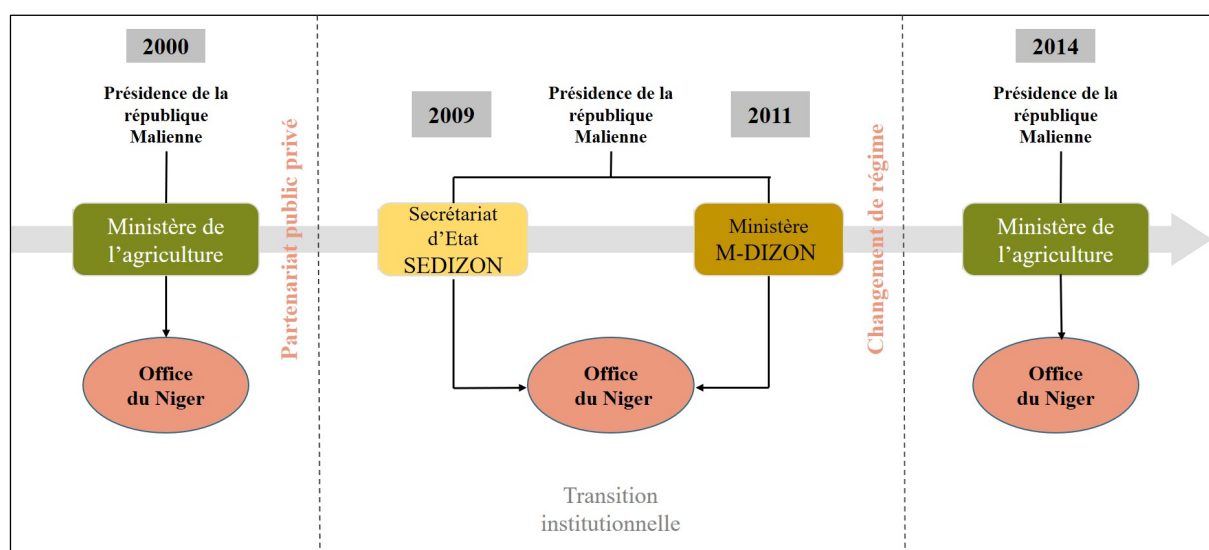


Source : Auteurs

#### 4.2.2.3 Evolution institutionnelle au sein de l'office du Niger

L'Office du Niger a vu ses compétences réduites suite aux différentes réformes visant la zone. L'Office du Niger était indirectement placé sous la tutelle de la présidence à travers le ministère de l'agriculture depuis le décret de gérance de 1996. En 2009 l'Office du Niger a été placé sous la tutelle d'un nouveau secrétariat d'état rattaché à la primature. Le secrétariat d'Etat «SEDIZON», en charge du développement intégré de la zone ON, a été mis en place en avril 2009, pour s'occuper de l'installation des investisseurs privés. Le SEDIZON a été transformé par la suite en un ministère délégué auprès du premier ministre en charge du développement intégré de la zone Office du Niger, « M-DIZON », placé sous ordre direct de la présidence. Cette évolution institutionnelle symbolise la volonté de l'état de ramener le pouvoir décisionnel à la capitale.

**Figure 10:** Hiérarchie de l'Office du Niger (2000-2018)



Source: Auteurs

Suite à l'élection de Monsieur Ibrahim Boubacar Keita comme Président de la république en 2012, le « M-DIZON » a été supprimé et l'Office du Niger a été de nouveau rattaché au ministère de l'agriculture. La gestion était confiée au Docteur Boubacar Thréta, membre du parti présidentiel.

L'Agence d'aménagement des Terres et de fourniture de l'eau d'Irrigation est à l'origine un mécanisme de financement de l'irrigation créée en 1998 pour soulever des fonds pour le financement d'activités dans la zone Office du Niger. En 2004, elle est devenue une agence chargée du financement de l'irrigation. Elle est toutefois restée sous tutelle de l'Office du Niger. Mais depuis 2014, l'Agence d'aménagement des Terres et de fourniture de l'eau d'Irrigation est chargée de soulever des fonds pour les projets d'irrigation sur l'ensemble du territoire malien. Elle est donc en charge des fonds destinés aux aménagements foncier dans la zone Office de Niger. Cette prise d'indépendance par rapport à l'Office du Niger, qui se traduisait par le déplacement du pouvoir décisionnel à la capitale, a été encouragé par la banque mondiale pour une gestion efficace des fonds en zone Office du Niger. Par exemple, le financement du projet *nouveaux villages agricoles* en zone office du Niger a été conditionné à une gestion du projet par l'ATI. L'office du Niger s'était opposé à cette centralisation.

Malgré ces différentes réformes et évolutions institutionnelles, les relations entre l'Office du Niger et les producteurs sont restés régies par le permis d'exploitation agricole et contrat annuel exploitation. Cependant, l'arrivée d'investisseurs privés a obligé l'Office du Niger à interagir davantage avec les producteurs exploitant les terres sèches. La mise sous tutelle de l'office du Niger a donné la possibilité aux grandes entreprises de le contourner et d'obtenir des avantages quant à l'accès au foncier. Des entreprises ne respectent donc pas les textes de l'Office, grâce à leurs contacts diplomatique, politique et administrative.

#### **4.2.2.4 Caractéristique des actions publiques**

Suite à la crise de 2008, plusieurs actions publiques ont été mise en œuvre par les décideurs publics. L'ambition était de faire du Mali un net exportateur de céréales, d'assurer la sécurité et la souveraineté alimentaire, et d'industrialiser le secteur primaire avec l'appuis des investisseurs étrangers et nationaux. La filière du riz a bénéficié de plusieurs programmes et projets, car le riz était considéré comme stratégique pour l'atteinte de la sécurité et de la souveraineté alimentaire. Les investisseurs ont été orientés vers la zone Office du Niger, qui est la principale zone irriguée du pays. La matérialisation des différentes ambitions a nécessité des réformes institutionnelles pour favoriser un développement agricole par le biais de partenariats public privé.

Dans le cadre cette étude, nous mobilisons une grille d'analyse des politiques publiques (Daviron, Faivre Dupaigre, and Ribier 2004). Cette typologie distingue trois types de politiques : (1) les transferts publics, incluant les taxes, subventions et politiques de stabilisation ; (2) la fourniture de biens et de services ; (3) la réglementation.

#### **(1) Les mesures de transferts mobilisent principalement des exonérations fiscales et des subventions aux inputs.**

##### **➤ Exonération fiscale**

Le code de l'investissement a fortement évolué depuis 1962<sup>1</sup>. Le Mali comptabilise son sixième code de l'investissement, qui définit 4 régimes d'entreprise en fonction de leur capital: le régime A (capital  $\geq 12\,500\,000$  Fcfa ;  $\leq 250\,000\,000$  Fcfa) ; le régime B (capital  $> 250\,000\,000$  ;  $< 1\,000$

---

<sup>1</sup> De la Loi n°62-15/AN-RM du 15 janvier 1962 jusqu'à la Loi n°2012-016/ du 27 février 2012, en passant par les modifications de la Loi n°91-048/AN-RM du 26 février 1991 par la Loi n°05-050 du 19 juillet 2005

000 000) ; le régime C (capital  $\geq$  1 000 000 000) ; et le régime D (capital  $>$  12 500 000). Les grandes entreprises avec de fortes capacités d'investissement bénéficient d'exonérations fiscales. Elles bénéficient de 3 ans d'exonération pour la phase d'installation, et de la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et de l'impôt sur les sociétés (IBIC-IS) à 25%. La durée de cette réduction est de 7 ans non renouvelables pour le régime A, 10 ans pour le régime B et 15 ans pour le régime C. La durée de l'exonération de l'impôt minimum forfaitaire pour tout exercice déficitaire est de cinq (5) ans pour le régime A, 8 ans pour le régime B et 10 ans pour le régime C.

#### ➤ Subventions

La volonté de faire du Mali une puissance agricole a été affichée par le Président de la République à travers le Programme de Développement Économique et Social (PDES). Des mesures ont ciblé la filière du riz. Les soutiens prenaient la forme de subventions d'intrants et d'équipements destinés aux producteurs familiaux. De la période 2008 à 2012, les subventions pour les intrants et semences ont été à hauteur de 84 milliard de FCFA suite à « l'initiative riz ». A travers la stratégie nationale de développement de la riziculture, les producteurs ont aussi bénéficié de prêts avec de faibles taux d'intérêt pour l'achat d'équipements. Il s'agit de 7 mini-rizeries, 70 motoculteurs, 130 batteuses, 130 décortiqueuses et 36 motopompes, pour un montant de 1,15 milliard de FCFA. L'objectif des différents programmes était d'augmenter le rendement à l'hectare à travers l'intensification et la mécanisation de la riziculture.

### **(2) La fourniture de biens et services : des aménagements et réhabilitations limités, la promotion des investissements des grandes entreprises étrangères et des services financiers et techniques aux producteurs familiaux.**

#### ➤ Fourniture de biens publics : aménagements et réhabilitations limités

L'état du Mali a mise en avant sa volonté d'augmenter la production totale du paddy à travers l'extension et la réhabilitation de milliers d'hectares en zone office du Niger. Le contrat plan 2008-2013 était une planification des objectifs à atteindre. L'objectif était d'aménager 60 000 hectares en zone Office du Niger et de réhabiliter 20 870 hectares.

Cependant, un faible taux de mobilisation des fonds a entravé l'atteinte de ces objectifs. En effet, sur les 242.708.452.757 FCFA prévus pour les travaux d'extension, seulement 45.306.231.128 FCFA ont été mobilisés, soit un taux de réalisation de 18,67%. Les travaux de réhabilitation ont



suscité encore moins d'intérêt, avec un taux de réalisation de 9,81 %, soit 7.309.925.292 FCFA sur une prévision de 74.547.772.000 FCFA.

➤ Services aux entreprises étrangères

Dans l'optique d'assurer la promotion de l'investissement et la promotion du commerce, un ministère a été créé par le gouvernement. Il assure la tutelle de l'Agence pour la Promotion des Investissements, dont la mission est essentiellement d'accroître les investissements directs, notamment étrangers. A travers son guichet unique, l'Agence pour la Promotion des Investissements donne la possibilité aux investisseurs d'ouvrir une entreprise dans un délai de 72 heures, et de bénéficier d'exemptions fiscales. L'agence facilite toutes les démarches administratives.

Les investissements privés étrangers sont aussi encouragés par le biais du code de l'investissement, qui offre des garanties aux investisseurs. Il s'agit en particulier du droit de rapatriement des bénéfices et des salaires, et du recours à l'arbitrage pour le règlement des litiges. En 1990 avait été signé un traité instituant l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) (Adamczewski-Hertzog 2014).

➤ Services financiers et techniques pour les producteurs locaux

Des services bancaires et financiers ont été proposés aux producteurs de la zone Office du Niger. Des équipements de récolte et de battage ont été proposés à crédit aux OP, pour un montant de 701 millions de FCFA à travers « l'initiative riz ». La plupart des transactions sont passées par la banque nationale de développement agricole. Les équipements agricoles étaient des motoculteurs, batteuses, décortiqueuses, motopompes, et mini-rizeries. Ils ont été acquis par le biais d'un crédit remboursable sur 5 ans avec une année de différé et un taux d'intérêt de 7%.

Les ONG et l'Office du Niger fournissent une assistance technique aux producteurs. Cette assistance a été renforcée à travers « l'initiative riz » et le recrutement d'environ 300 agents. Les producteurs ont en particulier bénéficié d'appui conseil pour la gestion des comptes d'exploitation.

### **(3) La réglementation : implication des organisations professionnelles agricoles, réforme du code domaniale et faible exécution des mesures socio-environnementales**

#### **➤ Implication des organisations professionnelles agricoles**

Adopté en 2006 par le gouvernement, la loi d'orientation agricole (LOA) a pour but de promouvoir une agriculture familiale durable, moderne ainsi que l'entreprise agricole à travers la création d'un environnement propice au développement d'un secteur agricole structuré. La LOA met en avant la promotion de partenariats public privé et la création de marchés communs sous régionaux, régionaux et internationaux. La loi est entrée en vigueur après la signature des décrets d'application (LOA 2006). Cette loi a permis l'implication des producteurs dans les questions relatives à leur avenir à travers les organisations professionnelles Agricoles comme le stipule l'article 32 de la loi. Les Organisations Professionnelles Agricoles participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et programmes d'intervention dans leurs domaines de compétence. La loi d'orientation agricole est le fondement sur lequel a été basé la politique de développement agricole de 2013.

#### **➤ Code domaniale**

Le code domaniale a été progressivement modifié depuis l'année 2000. L'Ordonnance n°00-027 du 22 mars 2000 du code domaniale et foncier a été modifiée par la loi n°02-008 du 12 février 2002, la loi n°2012-001 du 10 janvier 2012 et ensuite par la loi n°2017- 001/ du 11 avril 2017. Cette réforme du code domaniale a permis de définir les règles de gestion et de partiellement reconnaître les lois coutumières. En effet, elle a permis de caractériser le rôle des chefs coutumiers dans la gestion du foncier et le règlement des différends.

#### **➤ La régulation environnementale**

L'article 15 de la constitution de 1992 précise que « *toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat* ». La loi n° 01-020 du 30 mai a été adoptée en 2001 pour lutter contre la pollution et les nuisances. Dans le cadre de « l'appel aux capitaux », le décret n° 08-346/P-RM du 26 juin 2008 prévoit que la préparation de projets agroindustriels comporte une évaluation des impacts sociaux et environnementaux. Ce décret définit l'étude d'impact environnemental et social comme étant « *l'identification, la description et l'évaluation des effets des projets sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, y compris*

*les interactions entre ces facteurs, le patrimoine culturel, socioéconomique et d'autres biens matériels ».* Pour chaque projet nécessitant une étude d'impact environnemental et social, l'entreprise doit obtenir l'autorisation du ministère chargé de l'environnement. Cette autorisation oblige l'investisseur à mettre en place des actions d'atténuation des impacts et de compensation. L'étude d'impact environnemental et social est accompagnée d'un plan de gestion et de suivi.

Cependant, malgré l'exigence des textes en faveur de l'environnement, peu de moyens sont alloués pour qu'une politique environnementale soit effectivement mise en œuvre. En effet, le budget alloué à la protection de l'environnement reste faible. En 2018, il représentait 0.52% du budget total, et un taux d'exécution de 37.77% (Général 2018).

#### **4.2.2.5 Attractivité de l'agropole Office du Niger pour les investissements de grandes entreprises : FFOM analyse**

##### **a) Forces**

Les forces constituent les éléments internes facilitant le développement de l'agropole :

- La zone office du Niger possède les ressources nécessaires au développement des activités agricoles (eau, foncier irrigable, espace de pâturage). Le barrage de Markala permet de contrôler les apports en eau (sauf pendant l'étiage).
- Certains producteurs sont disposés à collaborer avec les grandes entreprises.
- Les pratiques agricoles pour le riz, l'échalote, la tomate et la canne à sucre sont intensives et permettent de sécuriser les approvisionnements.
- Le bail emphytéotique et le bail ordinaire constituent une source d'assurance et de sécurisation pour les investisseurs.
- La disponibilité de la main d'œuvre.

##### **b) Faiblesses**

Les faiblesses sont les éléments internes qui peuvent être contraints, et ainsi limiter le développement de l'agropole.

- Peu de viabilisation des espaces par l'état, en particulier des grands aménagements hydrauliques.
- Faible disponibilité de l'eau pendant l'étiage

- La zone manque d'interface de communication (plateforme échange) entre les acteurs, en particulier au sein des chaînes de valeur.
- Insécurité grandissante dans certaines parties de la zone Office du Niger.

#### c) Opportunités

Les opportunités sont les conditions externes pouvant aider l'accomplissement des objectifs. Il s'agit en particulier des réformes institutionnelles opérées pour encourager les investissements:

- La loi d'orientation agricole met en place un statut légal pour les producteurs.
- La mise en place d'un guichet unique pour l'ouverture d'entreprise nouvelle facilite les investissements.
- La réforme du code domaniale a permis de situer juridiquement le domaine d'opération des organes de gestion du foncier.
- La facilitation offerte par l'Office du Niger en terme d'acquisition de terre. En cas de conflit, les règlements à l'amiable sont toujours préconisés par l'Etat malien.

#### d) Menaces

Les menaces concernent les éléments de contexte qui risquent d'entraver l'atteinte des objectifs:

- La principale menace est liée à la présence de nouveaux acteurs forts et puissants, ce qui risque d'encourager la corruption, le trafic d'influence, un lobbying des agro-industries et détourner l'objectif de l'agropole. Le Mali a été classé 122ème sur 180 pays selon l'ONG Transparence internationale en 2017. Dans une étude de cas sur la corruption en Afrique de l'Ouest, Blundo and Olivier de Sardan (2007) montrent que l'importance des *pots-de-vin* et la généralisation des commissions.
- L'implantation des grandes entreprises sur des espaces déjà occupés peut-être source de conflits et de tensions sociales. L'acquisition de grandes surfaces dans les pays en voie de développement au nom de la croissance économique, de la lutte contre la pauvreté, de la sécurité alimentaire peut masquer des situations d'accaparement des terres et des eaux (Cotula, Vermeulen et al. 2009).
- Insécurité grandissante dans le centre et nord du pays.

**Figure 11:** Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces liées au développement de l'agropole de l'Office du Niger

	Facilités pour l'atteinte des objectifs	Difficultés pour l'atteinte des objectifs
<b>Les éléments internes pour l'atteinte des objectifs</b>	<b>Forces</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disponibilité de 1 million d'hectares de terres potentiellement irrigables en maîtrise totale de de l'eau</li> <li>▪ Disponibilité d'eau (surtout en saison des pluies)</li> <li>▪ Disponibilité de main d'œuvre</li> <li>▪ Présence de filières porteuses (riz, échalote/tomate)</li> </ul>	<b>Faiblesse</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faible réalisation des travaux d'aménagement (infrastructures hydrauliques, irrigation), des réseaux routiers et d'électricités</li> <li>▪ Faible Disponibilité de l'eau en période d'étiage (saison sèche)</li> <li>▪ Manque d'interface de communication entre les acteurs (producteurs, transformateurs, commerçants) pour le un développement efficace des chaînes de valeurs dans les différentes filières</li> </ul>
<b>Les éléments externes pour l'atteinte des objectifs</b>	<b>Opportunités</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sécurisation foncière (bail emphytéotique, bail ordinaire)</li> <li>▪ Conventions bilatérales</li> <li>▪ Cadre institutionnel favorable (LOA, PDA, code domanial et code de l'investissement) à l'implantation des grandes entreprises agricoles</li> <li>▪ Facilités de création des entreprises grâce au guichet unique (API)</li> </ul>	<b>Menaces</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accaparement des terres et eau</li> <li>▪ Risques de conflits et tension sociale</li> <li>▪ Risque d'éléphant blanc</li> <li>▪ Affaiblissement de l'organe de gestion Office du Niger</li> <li>▪ Développement d'une agriculture industrielle au détriment de l'agriculture familiale</li> <li>▪ Insécurité (menace djihadiste)</li> </ul>

Source : Auteurs

### 4.3. Changements de gouvernance de la filière du riz et du territoire après 2008 :

#### 4.3.1 Changement technique et changement de gouvernance dans la chaîne de valeur du riz

La qualité du riz dépend des technologies utilisées pour la transformation, et de la qualité du paddy, qui dépend elle-même des pratiques des producteurs. Dans le secteur de la transformation, les technologies ont fortement évolué depuis la création de l'Office du Niger. De récents changements techniques ont accompagnés une modification de la coordination entre transformateurs et producteurs.

##### 4.3.1.1 Changement technique ou mise à niveau

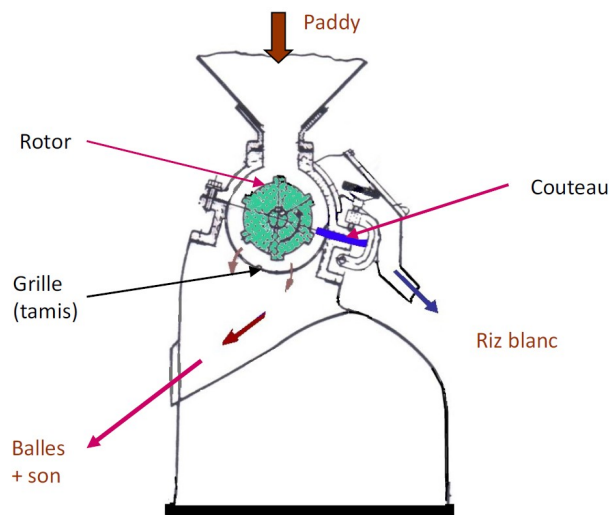
##### 4.3.1.1.1 Essor des décortiqueuses artisanales suite aux ajustements structurels

De 1960 jusqu'aux reformes de 1994, la transformation du paddy était assurée par les quatre grandes rizeries de l'Office du Niger. Ces rizeries avaient un débit moyen de 3,75 tonnes/heure et réalisaient le nettoyage, le décortilage, le blanchiment, le tri, le stockage et le conditionnement

du riz. Les qualités fournies étaient le RM40 (riz malien 40 % de riz entier), le RM25 (25% de riz entier), le ELB (Entier Long Blanchi) et le BB (brisure blanchie) (Coulibaly and Havard 2015).

La restructuration de l'Office du Niger durant les années 90 a conduit à la privatisation de ces grandes rizeries, puis à leur liquidation. De petites décortiqueuses artisanales de marque *Engelberg* (appelées *Malo woro manchi*, qui est le nom de la machine en langue locale) sont apparues dans la zone Office du Niger. Le model Engelberg est composés d'un rouleau en fer nervuré qui réalise en un seul passage le décortiquage et le blanchiment du riz. Le débit est compris entre 200 et 400 kg/h.

**Figure 12:** Technologie du décortiqueur Engelberg



Source : Coulibaly and Havard (2015)

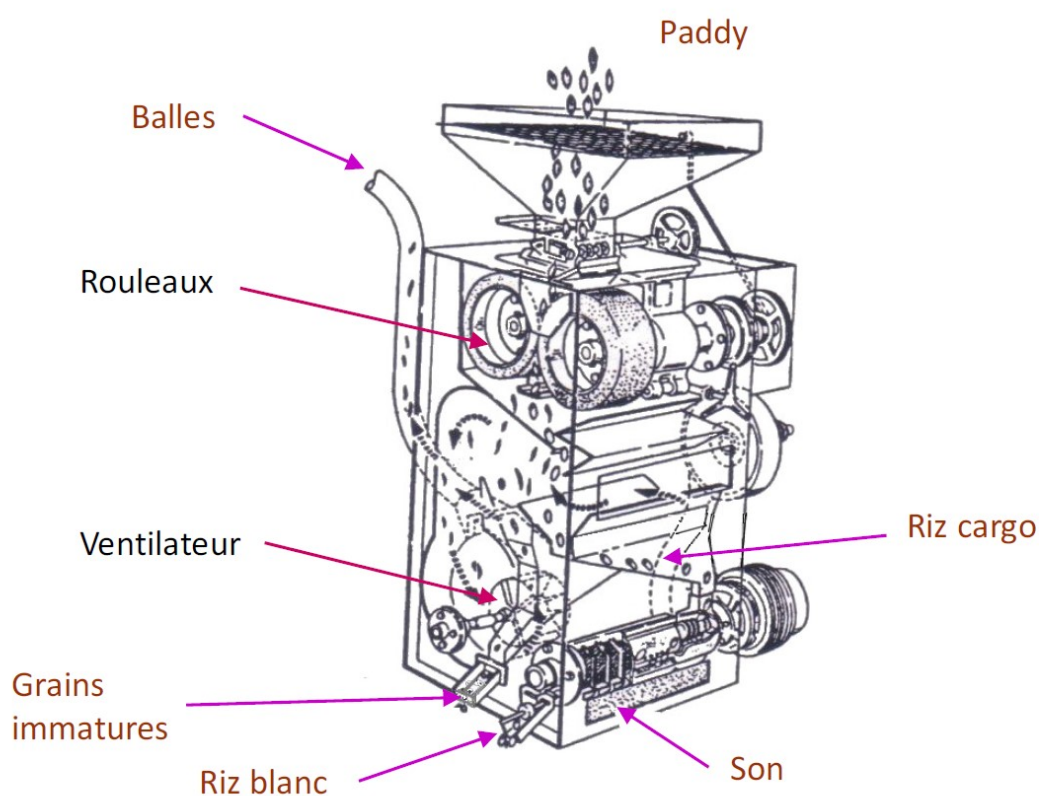
Cette décortiqueuse Engelberg a un taux de décortiquage faible (entre 55 et 60%), et le riz obtenu est de faible qualité puisqu'il comporte des taux de brisures élevés, des d'impuretés et le blanchiment est insuffisant.

De *grandes décortiqueuses* artisanales sont aussi apparues suite aux ajustements structurels. Elles utilisent un décortiqueur à rouleaux, et réalisent le décortiquage et le blanchissement. Elles opèrent avec un débit de 400 - 500 kg/h.

#### 4.3.1.1.2 Apparition d'unités artisanales améliorées depuis 2008

L'année 2008 constitue la période d'apparition des mini-rizeries en zone Office du Niger. L'Etat du Mali, à travers son programme « Initiative riz », a distribué 7 mini-rizeries aux organisations paysannes. Ces mini-rizeries sont composées d'un décortiqueurs à rouleaux, comme les grandes décortiqueuses, mais disposent aussi d'un blanchisseur, d'un nettoyeur de paddy et d'un trieur. Ceci leur permet de fournir un riz propre, et différentes qualités de riz (entier, brisé). Le taux d'usinage varie entre 65% à 70 %, selon les variétés de riz. Le débit d'une mini-rizerie varie entre 1500 kg-2000kg/h. Les mini-rizeries présentent dans la zone Office du Niger sont de marques chinoises, ou sont confectionnées par la Société Coopérative des Forgerons à l'Office du Niger.

**Figure 13:** Technologie du décortiqueur à rouleau



Sources : (Coulibaly and Havard 2015)

#### 4.3.1.1.3 Apparition de quatre rizeries industrielles depuis 2008

Depuis 2008, quatre rizeries industrielles ont été construit au Mali. Trois sont localisées dans l'Office du Niger. Le *Moulin Moderne du Mali* (M3) est apparu en 2011. Il comporte des unités

de transformation du riz, du maïs, du blé et d'aliments pour le bétail. Cette rizerie dispose d'un débit théorique total de 24 tonnes de paddy par heure, réparti en plusieurs lignes de décortilage ayant avec une capacité de 3 à 5 tonnes par heure. Cette rizerie réalise les fonctions de nettoyage, décortilage, blanchiment, tri, stockage et conditionnement. La qualité offerte est similaire à celle des anciennes rizeries de l'Office du Niger. La *Rizerie Royale du Mali* (R2M) et la rizerie *Benny* du groupe ALCOMA ont des caractéristiques techniques similaires à la rizerie M3. Ces trois rizeries commercialisent du riz dans des emballages de 50 kg, avec leurs marques propres. Elles ciblent principalement le marché de Bamako. Enfin, la rizerie *Grand moulin du Mali* qui est implantée à Bamako s'approvisionne dans la zone Office du Niger.

Parmi les rizeries enquêtées, aucune n'arrive à satisfaire sa capacité de production car la demande pour du paddy de qualité est supérieure à l'offre. Les entretiens avec les rizeries ont relevé qu'en 2018, elles ont transformé chacune entre 8 000 et 9 000 tonnes de paddy. Ces volumes sont bien en dessous de leur capacité, du fait de la saisonnalité de la production du riz et des difficultés d'approvisionnement.

#### 4.3.1.1.4 Synthèse : changement technique

**Tableau 5:** Caractérisation des technologies de transformation du paddy dans la zone Office du Niger

Caractéristiques techniques et mode de gestion	Petite décortiqueuse (Artisanale)	Grande décortiqueuse (Artisanale)	Mini-rizerie (Artisanale améliorée)	Rizerie (Industrielle et semi-industrielle)
Débit (kg/h)	200-400	400-500	1 500-2 000	10 000 – 24 000
Fonction	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décortilage</li> <li>• Blanchiment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décortilage</li> <li>• Blanchiment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nettoyage (optionnel)</li> <li>• Décortilage</li> <li>• Séparation des issues</li> <li>• Blanchiment</li> <li>• Triage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nettoyage</li> <li>• Décortilage</li> <li>• Séparation des issues</li> <li>• Blanchiment</li> <li>• Triage</li> <li>• Scanner</li> <li>• Ensachage</li> </ul>

Source : auteurs



En 2018, le nombre de décortiqueuse privé était de 1218, les mini-rizerie était au nombre de 12 et les rizeries 4.

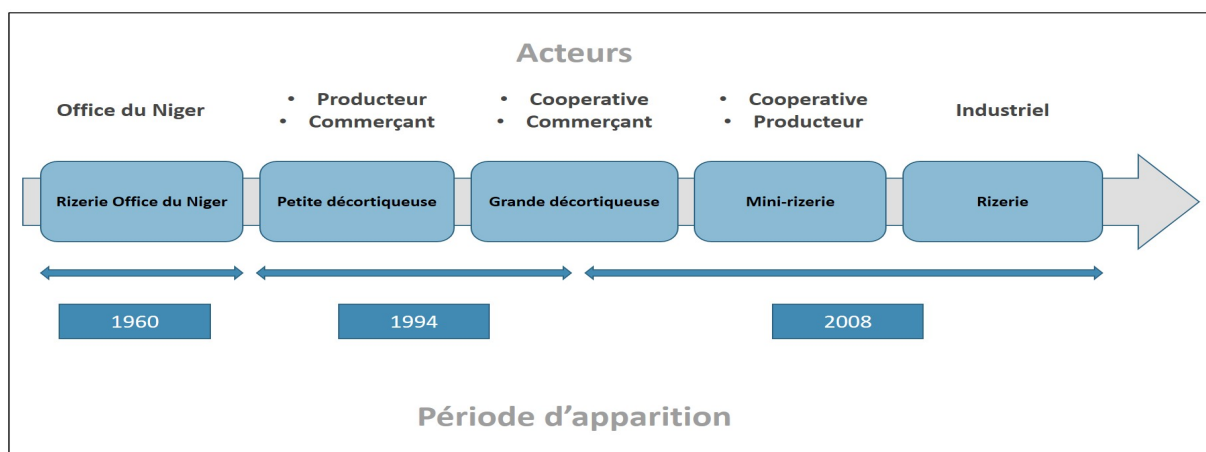
**Tableau 6:** Répartition géographique des unités de transformation du riz s’approvisionnant dans la zone Office du Niger

Localisation	Décortiqueuses artisanales	Mini-rizeries	Rizeries industrielles
Zones de l’Offices du Niger			
<i>Ké-Macina</i>	131	2	0
<i>Kolongo</i>	250	0	0
<i>Niono</i>	180	3	0
<i>Molodo</i>	147	2	0
<i>N'Débougou</i>	136	2	0
<i>Kouroumari</i>	323	2	0
<i>M'Bèwani</i>	51	1	0
Ségou	0	0	3
Bamako	0	0	1
Total	1218	12	4

Source : Office du Niger, 2018

Il y a donc une superposition des technologies de transformation utilisées dans l’Office du Niger. Après une période d’interventionnisme dominée par de grandes rizeries industrielles gérées par l’Office du Niger, la politique d’ajustement structurel a favorisé l’essor d’unités artisanales de transformation. Mais la crise des prix et les politiques publiques récentes ont favorisé la réapparition de rizeries industrielles et semi-industrielles privées, ainsi que de mini-rizeries. Néanmoins, les unités artisanales continuent de transformer la majorité du paddy produit dans l’Office du Niger (tableau 8).

**Figure 14:** Apparition des technologies de transformation dans la zone Office du Niger<sup>2</sup>



Source : Auteurs

#### 4.3.1.2 Nouvelles formes de coordination dans la chaîne de valeur du riz en zone Office du Niger

Les différents acteurs de la chaîne de valeur mobilisent et combinent différentes formes de coordination.

##### 4.3.1.2.1 Transactions spots avec une tendance relationnelle pour les décortiqueuses artisanales

Dans la zone Office du Niger, le changement technique a influencé les modes de coordination des acteurs de la filière du riz. Les grandes rizeries d'état, gérées par l'Office du Niger, mobilisaient une gouvernance administrative. L'Office du Niger était le principal acteur pilotant la chaîne de valeur. L'approvisionnement était assuré par les producteurs, à qui l'Office du Niger fournissait des intrants et imposait un prix d'achat fixe pour le paddy. Après la campagne, une partie de la récolte était donnée aux producteurs pour leur besoin alimentaire, et le reste était vendu aux rizeries.

L'apparition des décortiqueuses privées a été accompagnée par une tendance de la gouvernance vers une forme marchande. Dans les transactions entre les unités artisanales et les producteurs, le prix est l'élément central, et des critères objectifs de mesure de la qualité ne sont pas spécifiés

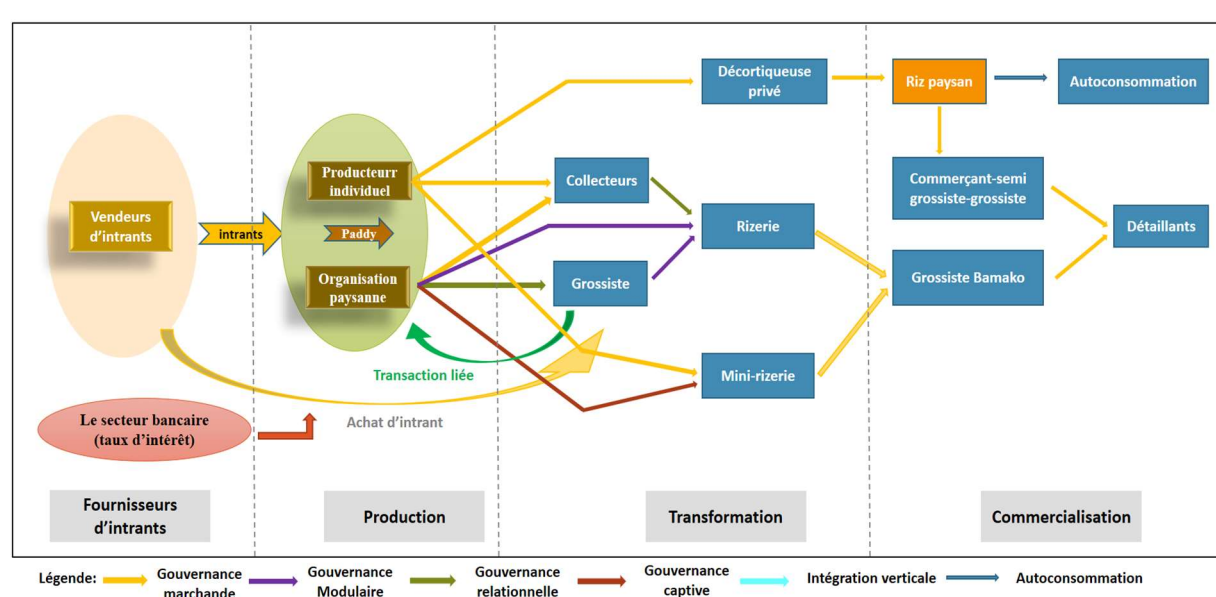
<sup>2</sup> Cette figure permet de voir la période d'apparition des différentes technologies de transformation du riz en zone Office du Niger. Cependant l'apparition de nouvelle technologie n'est pas synonyme de disparition des anciennes.

avant la transaction. Toutefois, les acteurs de la transaction disposent d'une proximité relationnelle.

#### 4.3.1.2.2 Coordination verticale par les unités artisanales améliorées et les unités industrielles

Les entretiens ont mis en évidence que les nouveaux acteurs combinent divers modes de coordination pour sécuriser leurs approvisionnements.

**Figure 15:** Gouvernance de la chaîne de valeur dans la zone Office du Niger après 2008



Source : Auteurs

- Gouvernance marchande entre les producteurs individuels et les collecteurs ou mini-rizeries

Les mini-rizeries s'approvisionnent auprès des producteurs individuels par le biais de transactions spots. Dans ce cas, le prix du marché est le seul mécanisme de coordination. Les rizeries s'approvisionnent aussi par le biais de collecteurs, qui réalisent des transactions spots avec les producteurs.

- Gouvernance marchande entre les organisations paysannes et les collecteurs

Le principal déterminant des transactions entre les organisations paysannes et les collecteurs est le prix du marché. La Gouvernance est aussi marchande.

➤ Gouvernance modulaire entre les organisations paysannes et les rizeries

Les rizeries passent des contrats de production avec les organisations paysannes. Ces contrats sont écrits. L'acheteur fournit les producteurs en intrants (engrais), et le remboursement est effectué en paddy. Le prix de l'engrais et le taux d'intérêt de la banque (si la mini-rizierie a emprunté<sup>3</sup>) influencent le prix d'achat du paddy. Toutefois, l'organisation paysanne peut facilement changer de partenaire, et les coopératives disposent d'un fort pouvoir de négociation du prix. En effet, elles rassemblent des volumes importants, alors que les rizeries rencontrent des difficultés à collecter du paddy (voir l'encadré « Coopérative Benkadi »). Les rapports de force sont donc équilibrés, et la gouvernance est modulaire. Le contrat comporte des informations sur l'humidité du paddy (qui doit être entre 12% et 14%), le taux d'impuretés (qui doit être inférieur à 2%), la période de livraison (juste après la récolte) et le montant (fixé selon la quantité d'intrant reçu). Les producteurs doivent rembourser le crédit. Certains producteurs ne respectent pas les caractéristiques de la qualité ou les périodes de livraison. Dans ces cas, un règlement à l'amiable est privilégié par les parties, et le producteur paie généralement lors de la récolte suivante. Toutefois, le problème de qualité perdure.

➤ Gouvernance modulaire entre les grossistes de paddy et les rizeries

La gouvernance entre les grossistes et les rizeries est modulaire. En effet, les rizeries achètent le paddy par le biais de contrat d'achat, qui comportent des informations sur le taux d'impureté, la variété, l'humidité du paddy et la date de livraison. Ces exigences de qualité ne sont pas toujours satisfaites, mais les rizeries acceptent le paddy de moins bonne qualité car elles rencontrent des difficultés pour acheter des volumes suffisants de paddy. Le déséquilibre entre l'offre et la demande de paddy de qualité permet aux grossistes d'être en position de force dans les négociations.

➤ Gouvernance relationnelle entre les organisations paysannes et les grossistes de paddy

Ces ventes sont le plus souvent sous forme de transactions liées. Le grossiste fournit en intrant (engrais) des organisations paysannes, et ce crédit est remboursé en paddy à la récolte. Les grossistes s'appuient sur la proximité et leur bonne relation avec les coopératives pour s'assurer

---

<sup>3</sup> La banque nationale de développement agricole est la principale banque pour des prêts agricoles.

l'accès au paddy. La gouvernance est donc relationnelle. Lorsque la transaction implique un volume important, un document est écrit.

➤ Gouvernance relationnelle entre les rizeries et les collecteurs

Les rizeries achètent aussi par le biais de collecteurs, avec qui elles mettent en place une gouvernance de type relationnelle. Ces commerçants se déplacent dans les villages pour acheter du paddy et l'amène à la rizerie. Les accords sont toujours conclus par un contrat d'achat écrit. La fréquence des transactions a permis à la rizerie de sélectionner les collecteurs de confiance, et de mettre en place une proximité relationnelle. C'est cette dimension qui gouverne les transactions.

➤ Gouvernance captive entre les organisations paysannes et les mini-rizeries

Plusieurs propriétaires de mini-rizerie sont membres de coopérative ou d'association dans lesquelles ils exercent des fonctions de direction. Ils mettent en place des baux avec l'Office du Niger, et ainsi permettent aux membres de la coopérative d'accéder au foncier. De plus, la mini-rizerie fournit la coopérative intrants. Dans ces relations, les membres de la coopérative sont captifs car leur accès aux moyens de production (engrais, crédit, foncier) dépend de la mini-rizerie.

➤ L'intégration verticale par l'amont

Certaines organisations paysannes qui disposaient de suffisamment de ressource ont intégré la transformation du paddy en achetant une grande décortiqueuse ou une mini-rizerie. Chaque membre de l'organisation paysanne s'engage à apporter une quantité de paddy fixée à l'avance, afin d'assurer l'approvisionnement de l'unité. Les membres sont rémunérés après la vente collective du riz.

Certains grossistes s'engagent aussi dans la transformation du riz de qualité. Ils investissent dans des grandes décortiqueuses et mini-rizeries. D'après leurs témoignages, cela a été motivé par l'aspect contraignant des contrats, et l'opportunisme de certains de leurs acheteurs. Par exemple, ils jugeaient peu fiables certains instruments de mesure pour la pesée (pont-basculer pour les rizeries et petites balances pour les grossistes). De plus, l'irrégularité du marché du paddy rendait difficile le respect des périodes de livraison. Certains grossistes ont donc préféré investir dans la transformation. C'est le cas de l'entreprise KO2, qui entretient des relations basées sur la

proximité et la confiance avec des producteurs. Elle leur assure la fourniture d'engrais, accorde des crédits, et leur vient en aide pour des besoins non rizicoles pendant les moments de soudure.

➤ L'intégration verticale par l'aval

Certaines mini-rizeries et rizeries intègrent progressivement la production de paddy. Par exemple, la rizerie M3 possède un bail avec l'Office du Niger, et effectue la production en régie. Selon les propriétaires de rizerie et mini-rizerie, avoir un système de production intégré est la meilleure formule pour sécuriser la qualité et la quantité de leurs approvisionnements. Dans ces cas, la gouvernance est hiérarchique.

### **Coopérative Benkadi**

La coopérative Benkadi localisée dans zone de N'Debougou a été créée 2007. Elle compte 250 membres. Chaque producteur possédant un champ peut faire partie de la coopérative en s'acquittant des frais adhésion et de la cotisation sociale. La coopérative possède trois instances de gestion : l'assemblée générale, le bureau exécutif et un organe de contrôle. L'assemblée générale est convoquée à chaque fois qu'il y'a des décisions importantes à prendre (par exemple la réalisation d'un contrat de production), soit 1 ou 2 fois par an. Le bureau exécutif est composé d'un président, d'un secrétaire général et d'un trésorier. Le président est élu par voie démocratique. L'organe de contrôle est chargé du suivi des activités du bureau exécutif pour éviter le détournement d'objectif.

La coopérative joue un rôle de facilitateur pour ses membres. Elle facilite l'accès aux intrants agricole (engrais, équipements, semences), au crédit et au marché. Au début de campagne, elle peut recevoir plusieurs offres de partenariats de la part des grossistes, collecteurs, mini-rizeries, rizeries. Cependant elle n'a pas de partenaire fixe même si elle entretient de très bonnes relations avec certains. La priorité est donnée au plus offrant. Le contrat inclut des critères de variété, quantité, qualité (taux d'impureté et d'humidité) et de prix. Le prix est fixé pour une quantité déterminée, et peut être influencé par la capacité de l'acheteur à fournir la coopérative en intrants (engrais). Le crédit est remboursé en nature (paddy).

La coopérative permet à ses membres d'obtenir un prix supérieur à celui du marché. En effet, la demande pour du paddy de qualité est supérieure à l'offre dans la zone Office du Niger. La coopérative permet aux producteurs de se rassembler, et de mettre en place des actions de gestion de la qualité.

Après la signature d'un contrat, la coopérative collecte le paddy auprès des membres par un simple mécanisme. Chaque membre a obligation de faire battre son riz par la coopérative. Ainsi depuis le champ, la coopérative récupère son crédit (paddy) et gagne un revenu pour la prestation de service (10 % sur le nombre de sac). Les membres sont libres de passer par la coopérative pour la vente de leur paddy au-delà des volumes liés au remboursement. Cependant, le paddy de très mauvaise qualité n'est pas accepté par la coopérative. La coopérative Benkadi possède un compte en banque. Toutes les transactions passent par la banque nationale de développement agricole.

Source : Auteurs

### **4.3.2 Changement de gouvernance territoriale après 2008**

#### **4.3.2.1 Attributions des terres**

L'appel aux capitaux s'est illustré par une forte pression sur le foncier suite à une multiplication des demandes de terres en zone Office du Niger. De nombreuses terres non aménagées ont fait l'objet de contrat de bail, de convention, ou ont été accordées provisoirement par le PDG de l'Office du Niger par le biais de lettres d'accord de principe. Au total, 820 858 hectares ont fait l'objet de convention ou de lettre d'accord de principe. Ceci concerne les promesses de terres engagées par l'état. Une convention ou une lettre d'accord de principe ne permettent pas d'exploiter les surfaces octroyées, l'investisseur doit d'abord signer un contrat de bail avec l'Office du Niger (Adamczewski-Hertzog 2014). Cependant les contrats de baux n'ont porté que sur 50 419 hectares en 2010.

**Tableau 7:** Entreprises agro-industrielles ayant obtenu des terres dans la zone Office du Niger

Investisseurs	Status	Superficie (Ha)	Culture
GDCM	National	7 000	Blé, riz, maïs, pommes de terres
TOMOTA	National	100 000	Jatropha, arachide, tournesol
MALIBYA	Etranger	100 000	Riz
SOSSUMAR	Etranger	14 000	Canne à sucre
AGROED	Etranger	30 000	Jatropha
SUKALA	Etranger	14 132	Canne à sucre
UEMOA	Etranger	100 000	###
LONRHO	Etranger	14 000	###
MCA	Agence de développement	25 000	Riz

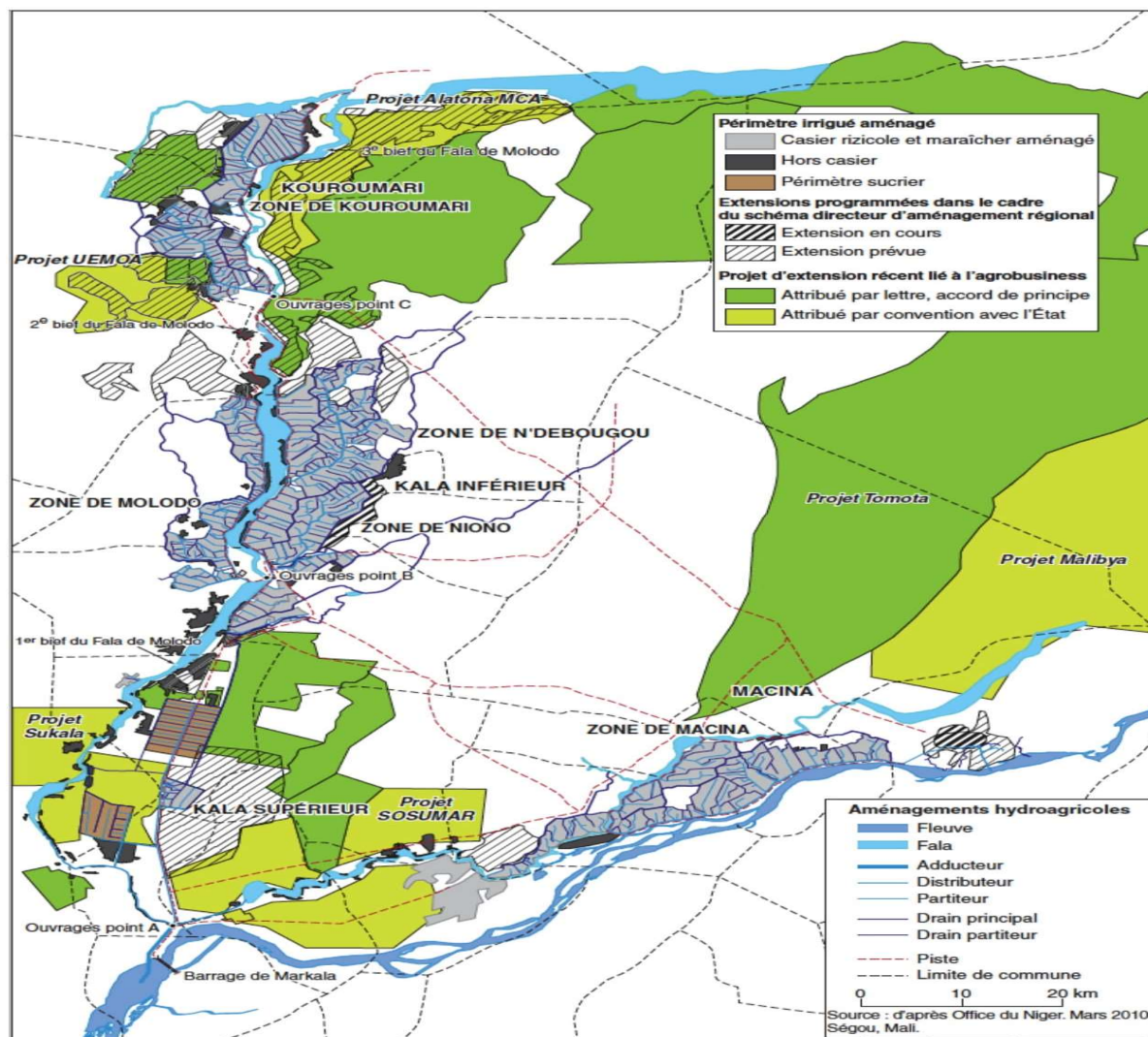
**Légende:** ### pas d'information

Source : Auteurs, à partir des travaux de (Brondeau 2011)

Plusieurs investisseurs nationaux et étrangers avaient répondu en 2011 à l'appel du gouvernement malien. La figure 4 montre les grandes superficies ayant fait l'objet de conventions.



**Figure 16:** Carte des projets agro-industriels dans la zone Office du Niger



Source : (Brondeau 2011)

Cette carte permet de visualiser l'ampleur de la pression foncière créée par « l'appel aux capitaux » en 2011. Certaines conventions portaient sur des surfaces atteignant 100 000 hectares, Par exemple, la convention bilatérale entre le Mali et la Libye portant sur 100 000 hectares localisés dans la zone ké-macina (encadré 3).

### Encadré 3 : MALIBYA

Ce nom hybride, composé de Mali et Libye, nomme un groupe financier qui gère un fonds souverain de Libye (le fonds *Libya Africa Investment Portfolio*, dépendant de la *Libyan Investment Authority*), chargé d'acquérir et de mettre en valeur une zone de 100 000 ha située en aval de Ké Macina dans la zone Office du Niger. Comme le proclament les panneaux qui annoncent l'entrée dans la zone, le projet d'aménagement doit commencer par la construction d'un nouveau canal, en prolongeant un ancien canal, et d'une route de 40 km. Une entreprise chinoise assure l'ingénierie de cette réalisation.

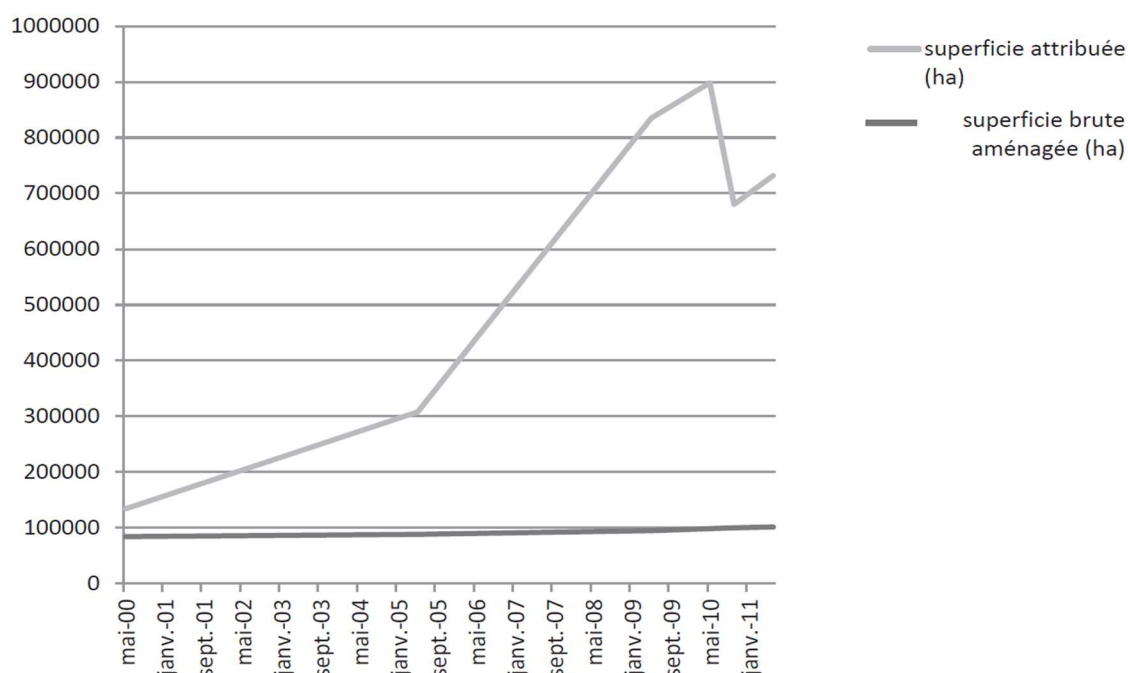
Les objectifs de ce projet sont : produire du riz de manière intensive et à grande échelle ; pratiquer l'élevage avec un cheptel de 960 000 têtes ; transformer des produits agricoles, (viande et concentré de tomate). Le centre national chinois du riz hybride apporte son savoir-faire sur le plan agronomique. L'objectif de moyen terme est de faire de la région de Macina et Ségou le grenier à riz de l'Afrique de l'Ouest. La zone d'aménagement dispose d'un potentiel de 700 000 ha.

Le projet semble s'orienter vers une intégration verticale de la production de paddy par Malibya, et non le développement de l'agriculture contractuelle. Il a déjà nécessité le déplacement de la population locale, par exemple à Kolongo. Mais les avis s'opposent quant à l'acceptabilité du projet sur le terrain. Les partisans de cet aménagement sont surtout des hommes politiques qui prétendent que l'adhésion des paysans est quasi générale, parce qu'ils sont bénéficiaires de lots, et ceci malgré les déplacements qu'on leur impose et pour lesquels ils sont dédommagés. En revanche, les opposants au projet sont surtout des organisations paysannes et des syndicats de producteurs, qui prétendent que les paysans maliens du delta sont en voie de devenir les ouvriers agricoles des entreprises libyennes et sont victimes de la dépossession de leurs terres. Des voix se sont aussi élevées récemment pour contester l'intérêt du projet du point de vue écologique. Il semblerait qu'une coalition d'organisations étatiques (Programme d'appui aux collectivités territoriales, Direction nationale de la production animale) et de la société civile (*Coordination Nationale des Organisations Paysannes, Fédération de Viandes et Bétails du Mali*) s'organise pour former une commission nationale de défense des intérêts de la population.

Source : (Brondeau 2011) et auteurs

Malgré un intérêt annoncé des investisseurs, et l'attribution de plusieurs milliers d'hectares, le taux d'aménagement est resté très faible. L'état a par la suite annulé les attributions aux entreprises qui n'ont par la suite pas mis en valeur les terres qui leurs avaient été attribuées. Ce fut le cas par exemple pour le groupe TOMOTA, qui avait une convention portant sur 100 000 hectares. La figure 5 présente de 2000 à 2011 le niveau d'attribution et de réalisation des projets d'aménagement en zone Office du Niger.

**Figure 17:** Evolution des superficies attribuées et aménagées dans la zone Office du Niger



Source : Adanczewski (2014)

Entre 2000 et 2011, les superficies octroyées ont atteint 900 000 hectares. Cependant, le taux d'aménagement est resté inférieur à 15 % (Adamczewski-Hertzog 2014). Selon l'ancien DGA de l'Office du Niger, ce faible taux peut être expliqué par le manque de mesures d'accompagnement, en particulier la mise en place de grandes infrastructures hydrauliques, indispensables à l'implantation des agroindustrielles. Un second facteur explicatif a été la faible capacité d'investissement des preneurs. Lors d'un entretien avec les cadres de l'Office du Niger, il a été souligné que certains investisseurs ne disposaient pas réellement des fonds pour la réalisation des aménagements.

Une autre conséquence de cette politique a été la concurrence pour l'accès aux ressources agricoles entre les producteurs familiaux et les grandes entreprises. En moyenne, un paysan

dispos de 3 hectares en zone Office du Niger alors que les conventions portent sur des superficies atteignant 100 000 hectares. De plus, des arrangements sur l'accès à l'eau pendant la période d'étiage sont intégrés dans certaines conventions signées entre l'état et les investisseurs. Cependant, ces arrangements ne sont pas accessibles au grand public.

#### **4.3.2.2 Etudes de cas : N'Sukala**

##### **L'entreprise**

Le nouveau Sukala (N'Sukala) est un prolongement de l'usine Sukala S.A (encadré 1). La société a fait une demande de 20 000 hectares en bail. Elle a contourné l'Office du Niger en passant par le Ministère de l'industrie en premier lieu, puis le Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme. Ces structures ne sont pourtant pas en charge du foncier dans la zone ON. La convention entre les deux parties a été signée en 2009, et les activités d'exploitation et de transformation ont débuté en 2011. L'Etat malien est actionnaire avec 40 % du capital, et une entreprise chinoise (Synolight) est l'actionnaire majoritaire avec 60 % du capital. Actuellement, 8 420 hectares sont exploités par l'usine. L'usine emploie environ 800 salariés sur des contrats à durée déterminée (CDD), des contrats à durée non déterminée (CDI) et des travailleurs journaliers. Cependant, pendant la campagne de production (6 mois) le nombre d'employés peut atteindre 10 000 personnes. 94 % des employés sont maliens. L'usine embauche des travailleurs parmi les habitants des villages environnants. Cependant, l'usine se déresponsabilise du recrutement des employés : cette tâche est confiée à des tacherons, qui recrutent les travailleurs journaliers, qui travaillent dans des conditions précaires et sont faiblement rémunérés.

##### **Relations entre l'entreprise et les acteurs territoriaux**

Les relations entre l'usine N'Sukala et l'Office du Niger ne sont pas très bonnes. Certains cadres de l'Office du Niger rapportent que l'usine respecte peu les règles établies. Selon un cadre de l'Office « *N'Sukala n'a pas signé de contrat de bail avec l'Office du Niger jusqu'à ce jour. Les conditions d'obtention de bail n'ont pas été respectées. L'étude technique et l'étude d'impact environnemental auraient dû être validées par l'Office, la Direction régionale de l'assainissement et le Ministère de l'environnement.*

En 2017, l'entreprise avait un arriéré de 900 millions de FCFA pour le paiement de la redevance en eau. Selon le directeur générale adjoint, l'Office du Niger facturait un tarif de première classe

(70 000 FCFA/ha), qui concernait des terres aménagées par l'Office du Niger, alors que les aménagements avaient été effectués par l'usine elle-même. Cette mésentente a été régularisée par le conseil des ministres qui fixa la redevance à 35 000 Fcfa/ha. Aujourd'hui les relations entre les deux parties sont moins tendues.

Les témoignages suivants ont été recueillis lors d'un focus groupe dans un village qui a plus d'un siècle, et qui est situé à quelques km de l'usine. Ce village a vu ses terres prises pour l'installation de l'usine. Le chef du village, ses conseillers et quelques villageois expliquent en détails leur relation avec l'usine. *« Un jour des responsables de l'usine (chinois) accompagnés de responsables de l'Etat sont venus nous voir. Ils nous ont informé que nos terres ont été données à l'usine pour être exploitées. Cependant des indemnisations devaient être effectuées par l'usine, selon la surface occupée, et des parcelles devaient être aménagées pour permettre aux villageois de pratiquer la riziculture. Nous avons soumis des doléances (construction d'école, de dispensaire). Mais depuis 8 ans que l'usine exploite nos terres, rien n'a été fait. Nous sommes allés voir les autorités locales (la Mairie, la préfecture, l'Office du Niger), nous avons même été à l'assemblée nationale, sans succès. Aujourd'hui nous sommes obligés de parcourir une vingtaine de kilomètres pour cultiver des champs de mil en zone sèche afin de subvenir à nos besoins alimentaires. Plus 80% de nos terres ont été saisis par l'usine. »*

La société N'Sukala a mise en place une forme de coordination basée sur la communication, et non la négociation. Dans un premier temps, elle a été ouverte aux consultations en recueillant les doléances des populations locales. Cependant, elle n'a pas respecté ses engagements. Le village a essayé de ramener l'usine à la table des négociations à travers les voies légales, mais sans succès. L'usine informe donc les villageois de ses décisions, sans intégrer leurs attentes quant à la gestion des ressources agricoles territoriales. De plus, l'entreprise a un système de production intégré verticalement. La population locale est mobilisée uniquement en tant que main d'œuvre salariale. Elle ne réalise pas de contrat de production ni de commercialisation.

Les villageois expriment un sentiment d'exclusion de l'usage de leurs terres. Ils cultivent ces terres de manière informelle depuis des décennies. Cependant, ces terres sont immatriculées au nom de l'état. Selon le chef du village, *« le drame est que la présence de l'usine n'améliore en rien nos conditions de vie. Au contraire la pauvreté a été plus accentuée »*.

#### **4.3.2.3 Etudes de cas : GDCM,**

##### **L'entreprise**

Le Grand Distributeur de Céréales du Mali (GDCM), qui importe depuis plus de vingt ans des céréales, a décidé suite à la crise de 2008 d'investir dans la production agricole. L'entreprise a annoncé sa volonté de cultiver directement des céréales en accédant au foncier irrigable en zone Office du Niger. Une convention relative à 20.000 ha a été signée avec l'Etat. 18 mois après le dépôt du dossier, un contrat bail relatif à 7400 ha a été signé avec l'Office du Niger.

Aujourd'hui, 3 200 hectares sont exploités. Le riz et le blé sont cultivés en rotation, ainsi que le blé et la pomme de terre. L'usine de transformation (Moulin Moderne du Mali) est localisée dans la ville de Ségou, où se trouvent plusieurs unités de transformation. L'entreprise a également une chambre froide pour la conservation des pommes de terre. Elle intervient aussi dans d'autres secteurs d'activités, tel que la commercialisation du sucre. Le groupe fait travailler plus de 1000 personnes en emplois directs, auxquels il faut ajouter environ 500 saisonniers.

Le système d'exploitation d'eau effectué par l'usine est l'aspersion par pivot pour la pomme de terre, le maïs, les carottes et les oignons. Il est de type gravitaire pour le riz et le blé. Les aménagements ont été réalisés par l'usine. L'entreprise a bénéficié de bonnes terres car elles sont situées en amont du réseau d'irrigation, et à proximité immédiate des voies de communication. GDCM a fait valoir ses relations politiques (Adamczewski, Tonneau et al. 2013)

##### **Relations entre l'entreprise et les acteurs territoriaux**

Dans le cadre de son implantation, l'entreprise a eu quelques difficultés avec certains villages pour l'exploitation des terres. Les terres qui lui ont été affectées concernent 30 villages. En outre, l'espace qu'elle exploite effectivement concerne 3 villages : Poko, Sanamadougou Markala et Sanamadougou Bamana. Les villages Poko et Sanamadougou Markala ont facilement accepté de travailler avec l'entreprise après avoir fait part de leurs doléances. Au contraire, les habitants de Sanamadougou bamana ont catégoriquement refusé toute collaboration. En effet, ils déclarent avoir découvert l'arrivée de l'entreprise au moment où les travaux ont commencé (Adamczewski-Hertzog 2014). Les personnes influentes du village, installés dans la capitale ou d'autres grandes villes, étaient à la base de cette décision. Plusieurs fois, le PDG de GDCM Modibo Keita a essayé de convaincre la population, mais sans réussite. Comme cela risquait de

mettre en péril le projet, la gendarmerie a été sollicitée par le PDG pour empêcher les manifestations des populations. Certains villageois ont parlé de « répression brutale ». Le village de Markala Bamana a essayé de passer par les politiciens et syndicats des producteurs pour défendre leur droit, mais sans succès. En terme de compensation, les villageois ont reçu un hectare aménagé avec maîtrise totale de l'eau pour chaque 10 hectare de terre non-aménagée qu'ils possédaient. Dans la zone Office du Niger, le coût minimum d'aménagement est de 3 à 4 millions de FCFA par hectare.

D'après les témoignages des chefs de village et conseillers du village de Poko et Markala Sanamadougou *« le village a été approché par le PDG de GDCM, Mr Modibo Keita, pour nous informer que nos terres ont été données par l'Etat pour être exploitées par sa société. Ils sont venus au dialogue avec le village pour voir dans quelles conditions nous pouvons travailler ensemble. Le village a ensuite formulé des requêtes : des champs pour la riziculture, un hôpital ou dispensaire, une école, des routes, l'accès à l'eau, des espaces pour le maraichage, un accès à l'électricité, des abreuvoirs pour les animaux, et des espaces pour la pisciculture. Les champs pour la riziculture ont été aménagés (400 hectares), des abreuvoirs pour les animaux ont été construits, et une route de 40 km jusqu'au goudron a été construite. Toutefois, le village n'est pas encore propriétaire des champs, c'est l'entreprise qui les possède. »*

Aujourd'hui, l'entreprise entretient de bonnes relations avec les villages ayant accepté de travailler avec elle. Toutes les femmes actives travaillent dans ses champs pendant la campagne (6 mois). Cela concerne 60 à 100 femmes du village, qui reçoivent un salaire journalier de 1 500 FCFA à 2 000 FCFA, selon la tâche accomplie. Des jeunes et vieux hommes sont employés pour des travaux de champs ou pour des activités de gardiennage. Selon les villageois, la présence de l'entreprise est positive. Certains autres villages concernés par le projet réclament le début des travaux sur leurs terres. Les villageois témoignent que *« la pomme de terre, qui était considérée comme un aliment de riche, est abondamment disponible car l'usine nous en donne souvent gratuitement ou à un prix faible. Nos plats sont de plus en plus diversifiés, et la disponibilité de la nourriture n'est plus une préoccupation majeure »*.

La perception de la forme de coordination n'a pas été la même dans les deux villages. A Sanamadougou Markala, les habitants ont pu négocier avec l'entreprise. Ils ont de moins en moins le sentiment d'être dépossédés de leur terres car une partie de la population gagne un revenu issu de la présence de l'entreprise, pratique la riziculture et entreprend des activités

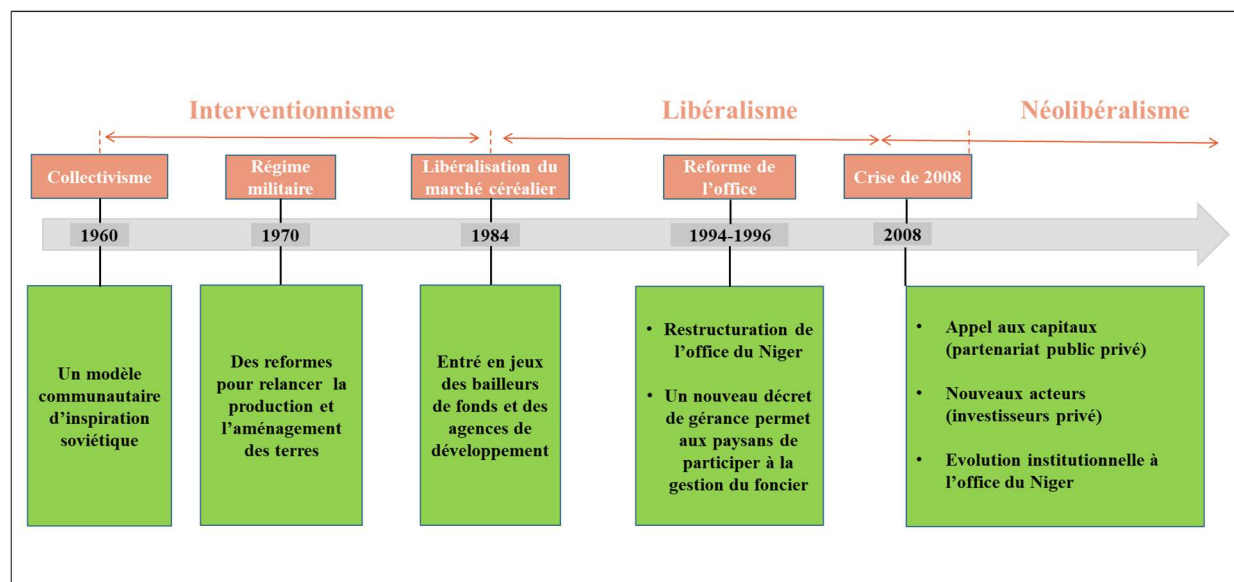
commerciales. Néanmoins, la zone de traversée des animaux a été réduite par les aménagements hydrauliques.

Les habitants de Sanamadougou Bamana n'ont pas la même perception. Cependant, malgré leur rejet de l'entreprise, les terres ont été attribuées à GDCM. L'entreprise n'exploite pas encore ces terres, donc il n'y a pas de retombées économique pour les habitants.

#### 4.3.2.4 Conclusion : changement de gouvernance territoriale

Les différentes réformes et évolutions institutionnelles ont réduit les compétences de l'Office du Niger. Aujourd'hui, les décisions relatives au foncier agricole peuvent être prises par les ministères et la présidence, à travers des conventions de partenariat public privé. Ceci favorise le clientélisme, et des règles d'attributions spécifiques qui ne prennent pas toujours en compte les intérêts des populations locales. Les deux études de cas montrent que les entreprises ont des stratégies différentes pour s'insérer dans le territoire, ce qui donnent lieu à des formes de gouvernance par la communication ou la négociation. Le sentiment d'accaparement des terres et des eaux est fonction des avantages accordés ou non par l'entreprise aux habitants, et du respect de ses engagements. De plus, tous les habitants ne bénéficient pas de manière égale de l'arrivée des entreprises.

**Figure 18:** Evolution de la gouvernance territoriale au sein de la zone Office du Niger



Source : Auteurs



### **4.3.3 Synthèse : Gouvernance de la chaîne de valeur du riz et gouvernance territoriale de la zone Office du Niger**

Dans la chaîne de valeur du riz, l'apparition des mini-rizeries et de rizeries industrielles a entraîné un changement technique du segment de la transformation. Ces nouveaux acteurs combinent diverses formes de gouvernance pour réaliser leurs approvisionnements. Une tendance de la gouvernance vers l'intégration verticale est en cours, avec l'apparition de contrats de production, de contrats d'achat et du contrôle hiérarchique de la production par les transformateurs. Certaines coopératives disposent toutefois d'un pouvoir de négociation important face aux rizeries industrielles lors de la négociation de contrats, et intègrent la transformation.

Ce changement technique n'est pas à l'origine d'un changement de la gouvernance territoriale, puisque les rizeries s'approvisionnent auprès de petits producteurs, et les surfaces qu'elles contrôlent hiérarchiquement restent limitées. Ce sont des investissements à grande échelle d'entreprises étrangères ou nationales qui sont à l'origine du changement de gouvernance territoriale. Ces entreprises accèdent au foncier par le biais des contrats de bail, et prévoient de cultiver du riz, de la canne à sucre, du jatropha, de l'arachide et du tournesol. Les taux de réalisation de ces cultures restent faibles, mais l'arrivée de ces agrobusiness dans l'Office du Niger peut toutefois provoquer une réduction de la participation des producteurs familiaux dans la gestion des ressources agricoles, en particulier du foncier et de l'eau.

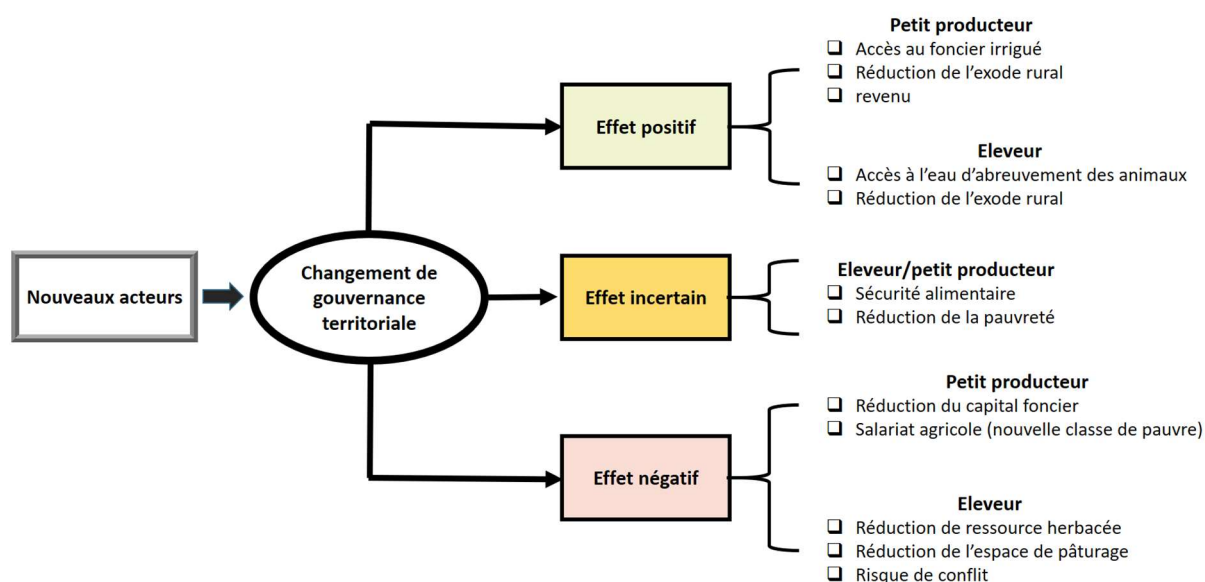
### **4.3.4 Hypothèses : quels effets des changements de gouvernance sur les conditions de vie des producteurs ?**

Les différentes hypothèses sont issues des entretiens semi-directifs, et pourraient être testées dans de futures recherches. Le développement de partenariat public privé a été soutenu par l'Etat du Mali pour une industrialisation de l'agriculture. Depuis 2008, la zone Office du Niger a suscité l'intérêt des investisseurs nationaux et étrangers. De grandes entreprises telles que N'Sukala et GDCM ont bénéficié de conventions ou de baux pour produire de la canne à sucre, du riz, du blé ou d'autres cultures.

L'implantation de ces entreprises peut modifier les conditions d'accès au foncier et à l'eau des producteurs familiaux. Elle peut donc influencer les conditions de vie des différents agriculteurs de la zone (producteur, éleveur etc...). Les effets à questionner sont en particulier les suivants :

- La pression sur le foncier agricole exploité par les producteurs familiaux. Des engagements pour sécuriser l'accès au foncier des producteurs familiaux peuvent être pris lors de négociations avec une entreprise, mais ils ne garantissent pas toujours l'accès de ces producteurs au foncier aménagé.
- L'aménagement de grands périmètres peut réduire les espaces utilisés pour le pâturage. L'élevage extensif est le mode de vie de certaines ethnies du Mali, en particulier des peuhls. Les aménagements de grandes surfaces peuvent réduire leurs activités car les points de passage des animaux et la disponibilité de ressources herbacées sont réduits.
- La mise en place de partenariats public privé est considérée comme un moyen efficace pour réduire la pauvreté, car elle permet la création d'emplois pour les producteurs familiaux. Toutefois, ces emplois peuvent être précaires et faiblement rémunérés, et contribuer à l'apparition d'une nouvelle classe de pauvres.
- Ceci pourrait être une contrainte quant à l'accès à une nourriture saine et nutritive des travailleurs.
- 

**Figure 19:** Hypothèses à propos des effets du changement de gouvernance territoriale sur les conditions de vie des producteurs et des éleveurs



Source : Auteurs

## 5. Conclusion

Suite à la crise des prix de 2008, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest cherchent à développer des pôles de croissance agricole, aussi nommés agropoles. Ces agropoles sont « un ensemble d'entreprises circonscrites dans une aire géographique donnée, qui entretiennent des relations fonctionnelles dans leurs activités de production, de transformation et de commercialisation » (Dagor, Jamart et al. 2016). L'ambition de ce modèle de développement est d'attirer les investissements d'agrobusiness, de favoriser des synergies avec les producteurs familiaux, et ainsi de contribuer à la réduction de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté.

Bien que ce modèle de développement soit promu depuis au moins dix années, il y a peu d'information sur la manière dont sont mis en place les agropoles en Afrique de l'Ouest. Peu de travaux existent à propos de la capacité des Etats à attirer les investissements de grandes entreprises dans le domaine agro-alimentaire, et à propos des changements provoqués par l'arrivée de ces nouveaux acteurs sur des territoires où vivent des milliers d'agriculteurs familiaux. L'objectif de ce rapport exploratoire est de contribuer à la littérature sur les agropoles, à travers l'étude de cas de l'agropole de l'Office du Niger au Mali. Il questionne les politiques publiques mise en œuvre pour développer cet agropole, ainsi que les changements de gouvernance dans la chaîne de valeur riz et au sein du territoire de l'Office du Niger. Le cadre conceptuel croise celui de la gouvernance des chaînes de valeur et celui de la gouvernance territoriale. Les résultats s'appuient sur une revue de la littérature, des données secondaires, et des entretiens semi-directif réalisés auprès des ministères, des agences de développement, de l'Office du Niger, des producteurs, des transformateurs et des commerçants de riz.

Ce rapport révèle que, suite à une réforme institutionnelle réduisant les compétences de l'Office du Niger, les actions publiques cherchent principalement à attirer les investissements privés par des exonérations fiscales, la facilitation de l'accès au foncier et la promotion des investissements. Les producteurs familiaux continuent de bénéficier de soutiens publics, sous la forme de subventions aux intrants et de crédit à l'équipement. Cependant, il n'y a pas d'action publique visant à renforcer les liens entre producteurs familiaux et les agrobusiness. Des investissements publics dans les infrastructures d'irrigation sont aussi annoncés, mais le taux de réalisation reste faible. Dans la chaîne de valeur du riz, l'apparition des mini-rizeries et de rizeries industrielles a entraîné un changement technique du segment de la transformation. Ces nouveaux acteurs combinent diverses formes de gouvernance pour assurer leurs approvisionnements. Une

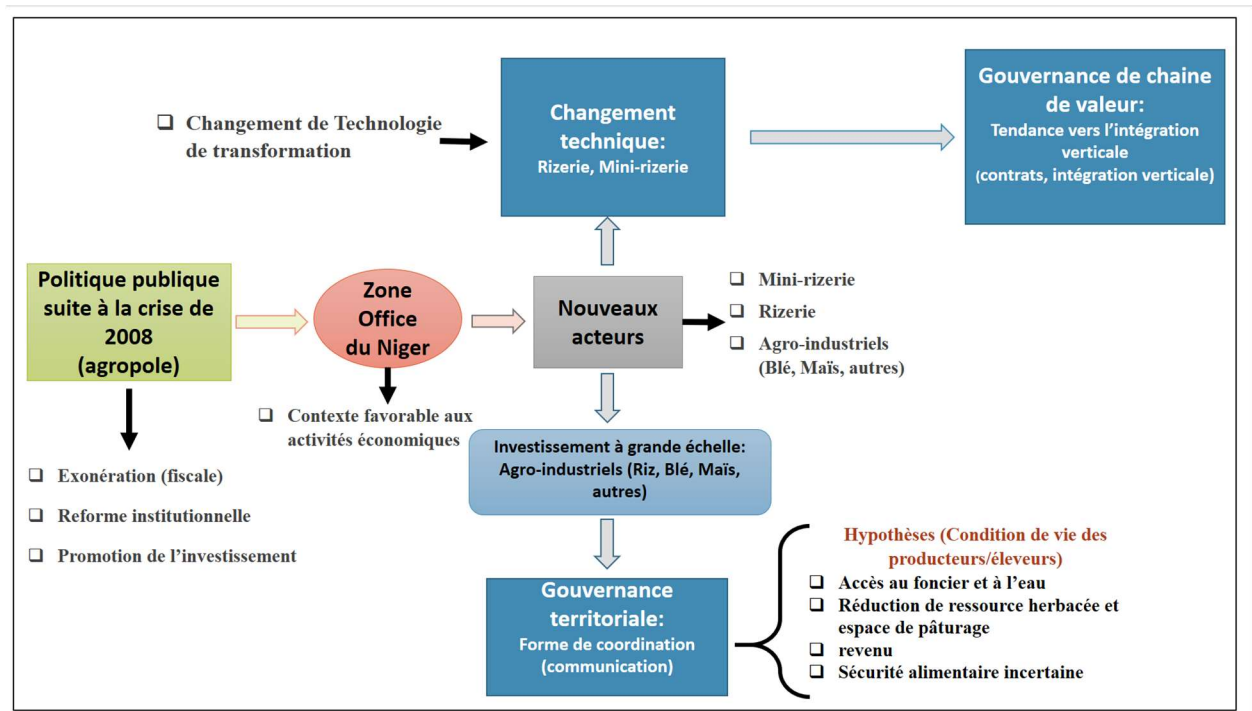
tendance de la gouvernance vers l'intégration verticale est en cours, avec l'apparition de contrats de production, de contrats d'achat et du contrôle hiérarchique de la production par les transformateurs. Certaines coopératives disposent toutefois d'un pouvoir de négociation important face aux rizeries industrielles lors de la négociation de contrats, et intègrent la transformation.

Un changement de gouvernance territoriale est aussi documenté. Toutefois, le changement technique du segment intermédiaire de la chaîne de valeur du riz n'est pas à l'origine du changement de la gouvernance territoriale. En effet, les rizeries s'approvisionnent auprès de petits producteurs, et les surfaces qu'elles contrôlent hiérarchiquement restent limitées. Le changement de gouvernance territoriale est favorisé par des attributions foncières à grande échelle à des entreprises nationales et étrangères qui prévoient de cultiver du riz, de la canne à sucre, du jatropha, de l'arachide et du tournesol. Les taux de réalisation de ces cultures restent faibles, mais l'arrivée de ces agrobusiness dans l'Office du Niger provoque parfois une réduction de la participation des producteurs familiaux dans la gestion des ressources agricoles, en particulier du foncier et de l'eau. Les conditions de vie de certains producteurs risquent d'être affectées négativement.

Ce rapport permet d'identifier de première pistes de recommandations aux politiques publiques. Il semble que l'implantation de grandes entreprises dans la zone Office du Niger pourrait impulser un développement agro-alimentaire contribuant aux objectifs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté du Mali. Cependant, les politiques publiques favorisant ces investissements devraient d'avantage prendre en compte l'intégration des petits producteurs en tant qu'acteurs du territoire et des chaînes de valeur. Dans la perspective de développement de l'agropole Office du Niger, la réflexion sur la cohabitation entre agriculture industrielle et agriculture familiale devrait être poursuivie. En particulier, l'Etat et l'Office du Niger pourraient au moment de la signature des conventions ou beaux avec de grandes entreprises inclure des représentants des producteurs familiaux dans le but d'augmenter les superficies irriguées exploitées par ces derniers à travers l'établissement des relations contractuelles avec les firmes agro-industriels. De plus, pour éviter une grande dispersion des différents types de cultures, l'Office du Niger pourrait prévoir dans le cadre de son schéma d'aménagement de grandes zones de regroupement selon les spéculations (zone de canne à sucre, zone de biocarburant, zone de

céréale etc...). Cette répartition permettrait d'augmenter l'efficacité de la gestion des ressources agricoles (foncier, eau, espace de pâturage etc...).

**Figure 20:** Synthèse des résultats



Source : Auteurs

## Bibliographie

- Adamczewski-Hertzog, A., Adamczewski (2014). Who Will grab my land ? The Office du Niger, from international investments to local land arrangements. : the Office du Niger, from international investments to local land arrangements, Université Paul Valéry - Montpellier III.
- Adamczewski, A., et al. (2013). "« Concessions de terres et dynamiques sociales dans la zone office du Niger au Mali »." *Études rurales* 191: 24.
- Alpha, A. (2017). Bilan de la mise en oeuvre de l'Initiative NASAN au Burkina Faso, CIRAD-AFD: 50.
- Amanor, K. S. (2012). "Land Governance in Africa: How historical context has shaped key contemporary issues relating to policy on land". F. t. D. Series, ILC, Rome
- Armando, E., et al. (2016). "Business strategy and upgrading in global value chains: a multiple case study in Information Technology firms of Brazilian origin." *RAI Revista de Administração e Inovação* 13(1): 39-47.
- Awotide, Bola Amoke, Ayodele Fashogbon, and Taiwo Timothy Awoyemi 2015 Impact of Agro-Industrial Development Strategies on Smallholder Rice Farmers' Productivity, Income and Poverty: The Case of Contract Farming in Nigeria. In . Oxford, United Kingdom. [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=CSAE2015&paper\\_id=29](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2015&paper_id=29).
- BAD (2016). "Note Conceptuelle. Atelier sur Nourrir et Industrialiser l'Afrique : la Promotion des Agropoles et des Zones de Transformation des Produits Agricoles en Afrique. 22-23 mars 2016. Abidjan, Côte d'Ivoire."
- Bidzakin, John, Simon Fialor, and Iddrisu Yahaya 2018 Production Efficiency of Smallholder Rice Farms under Contract Farming Scheme in Ghana. *Asian Journal of Agricultural Extension, Economics & Sociology* 25(1): 1-12.
- Blundo, G. and J.-P. Olivier de Sardan (2007). 2. La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. *État et corruption en Afrique*. Paris, Editions Karthala: 79-117.
- Bricas, N., et al. (2016). "Les villes d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont-elles si dépendantes des importations alimentaires ?" *Cah. Agric* 25(55001): 10.
- Brondeau, F. (2011). "L'agro-business à l'assaut des terres irrigués de l'Office du Niger (Mali)." *Cahiers Agricultures, EDP Sciences* 20((1-2)): 10.
- Coase, R. (1937). "The Nature of the Firm." *Economica, New Series* 4(16): 19.
- Cotula, L., et al. (2009). Land Grab or Development Opportunity? *Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*.
- Coulibaly, M. M., et al. (2013). Evalustion de la securité alimentaires Nord Mali - Gao, Tombouctou, Kidal et Mopti, FAO PAM SAP Gouvernement du Mali: 26.
- Coulibaly, Y. M. and M. Havard (2015). "The rice processing units at the Niger Office in Mali." *Agric Eng Int: CIGR Journal* 17(2): 11.
- Coulibaly, Y. M. and Y. Sangaré (2003). " L'accès aux ressources et leur gestion dans les grands périmètres irrigués africains : de la prévention des conflits à la décentralisation à l'Office du Niger (Mali)." hal-00133342: 8.
- Dagor, J.-C., et al. (2016). Agriculture africaine: l'impasse des pôles de croissance agricoles, *Action Contre la Faim-ccfd-terre solidaire-Oxfam*: 22.
- Daviron, B., et al. (2004). "Manuel d'élaboration des politiques agricoles: construction d'argumentaires pour l'intervention publique en Afrique de l'Ouest et du Centre." GRET.

- Demont, M. (2013). "Reversing urban bias in African rice markets: A review of 19 National Rice Development Strategies." *Global Food Security* 2(3): 172-181.
- Diallo, B. (2017). "Les pays africains les plus «sûrs» et les plus «risqués» pour les entreprises en 2017, selon le cabinet Control Risks."
- Dolan, C. and J. Humphrey (2000). "Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry." *Journal of Development Studies* 37(2): 147-176.
- E Beuret, J. (2006). La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources.
- Filipovich, J. and E. Schreyger (1986). L'Office du Niger au Mali: la problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel.
- Général, S. (2014). Note conceptuelle de l'approche agropoles au Mali. M. d. d. rural. Mali, gouvernement du Mali.
- Général, S. (2018). Rapport provisoire sur la situation d'exécution du budget d'état au 30 juin 2018 M. D. L. E. E. D. FINANCES. Mali. <https://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/Rapport%20sur%20la%20situation%20d%27e%20xecution%20du%20Budget%20au%2030%20juin%202018.pdf>: 81.
- Gereffi, G., et al. (2001). "Introduction: Globalisation, Value Chains and Development " *Institute of Development Studies*: 14.
- Gereffi, G., et al. (2005). "The governance of global value chains." *Review of International Political Economy* 12(1): 78-104.
- Gereffi, G. and M. Korzeniewicz (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*.
- Goïta, M. (2014). Consolidation des études et analyse des impacts des politiques nationales d'appui à la filière riz au Mali depuis la crise alimentaires de 2008. Bamako, IRPAD/Afrique Consulté à l'adresse [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/rapport\\_analyse\\_des\\_initiatives\\_riz\\_au\\_mali\\_final.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/rapport_analyse_des_initiatives_riz_au_mali_final.pdf): 50.
- Gouel, C. (2014). Food price volatility and domestic stabilization policies in developing countries. The economics of food price volatility. University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research Conference Report: 440.
- Gueye, B. (2019). L'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest concepts et enjeux actuels 1.
- Hathie, Ibrahim  
2016 Politiques d'autosuffisance en riz en Afrique de l'Ouest : Quels acquis, quelles limites et quels débats ? Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire, 23. Dakar: Inter-réseaux. [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/bds23\\_riz.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/bds23_riz.pdf), accessed August 23, 2017.
- Humphrey, J. and H. Schmitz (2002). How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?
- Janin, P. (2008). "« Le soleil des indépendances (alimentaires) » ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal." *Hérodote* 131(4): 92-117.
- Joly, V. (1988). "Schreyger (Emil) : <i>L'Office du Niger au Mali. 1932 à 1982. La problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel</i>." *Outre-Mers. Revue d'histoire*: 119-120.
- LOA (2006). Loi d'orientation agricole. M. d. l'agriculture. Mali, journal république du Mali
- Maertens, Miet, and Katrien Vande Velde  
2017 Contract-Farming in Staple Food Chains: The Case of Rice in Benin. *World Development* 95: 73-87.

- Medernach, Katy, and Perrine Burnod  
2013 *Recompositions Inattendues d'un Système Agraire Malgache Par l'agrobusiness*. *Etudes Rurales* 1(191): 63–76.
- Morabito, V. (1977). "L'Office du Niger au Mali, d'hier à aujourd'hui." *Journal des africanistes*: 53-82.
- Moustier, P. (2010). "« Commodity chains, supply chains and value chains: basic definitions and concepts. »." *Markets and agriculture linkages for cities in Asia*.
- Ouattara (2016). "Les poles de croissance agricole: la panacée aux maux de l'agriculture Africne?" *Bulletin de synthese souveraineté alimentaire* 24: 8.
- Passouant, M., et al. (2004). *Mieux gérer l'information sur les périmètres irrigués collectifs : un outil au service de leur efficacité*.
- PDA (2013). *Politique de développement agricole du Mali*. m. d. l'agriculture. Mali, journal de la république de Mali. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mli145852.pdf>.
- Péhaut, Y. (1987). "Schreyger (E.).- <i>L'Office du Niger au Mali (1932-1982) ; la problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel.</i> 1984." *Les Cahiers d'Outre-Mer*: 408-408.
- PNISA (2014). *Plan national d'investissement dans le secteur agricole*. M. D. D. RURAL. Mali. [http://www.passip.org/passip\\_intranet/pdf-intranet/Politique/9-36%20PNISA\\_version\\_finale\\_sept2014.pdf](http://www.passip.org/passip_intranet/pdf-intranet/Politique/9-36%20PNISA_version_finale_sept2014.pdf): 132.
- Reardon, T., et al. (2009). *Agrifood Industry Transformation and Small Farmers in Developing Countries*.
- Rey-Valette, H., et al. (2011). "Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires." 155.
- Roy, A. (2010). "L'Initiative riz au Mali : une réponse politique à l'insécurité alimentaire ?" *Politique africaine* 119(3): 87-105.
- Schmitz, H. and P. Knorringa (2000). "Learning from Global Buyers." *The Journal of Development Studies* 37(2): 177-205.
- Soullier, Guillaume, Patricio Mendez del Villar, Yves-Joel Dirabou, and Jérémy Brou Kouadio  
2019 *Upgrading of the Rice Value Chain in Côte d'ivoire?* In 170th Seminar of the European Association of Agricultural Economists P. 39. Montpellier, France: CIRAD, MOISA Unit.
- Soullier, Guillaume, and Paule Moustier  
2018 *Impacts of Contract Farming in Domestic Grain Chains on Farmer Income and Food Insecurity. Contrasted Evidence from Senegal*. *Food Policy* 79: 179–198.
- Soullier, Guillaume, and Paule Moustier 2019 *The Modernisation of the Rice Value Chain in Senegal: A Move toward the Asian Quiet Revolution?* *Development Policy Review*: dpr.12459.
- Soullier, Guillaume, Paule Moustier, Jérémy Bourgoïn, and Alpha Ba  
2018 *Les Effets Des Investissements d'agrobusiness Sur Les Agriculteurs Familiaux. Le Cas de La Vallée Du Fleuve Sénégal*. *Économie Rurale*(366): 61–79.
- Soullier, Guillaume, Paule Moustier, and Frédéric Lançon  
2019 *Risks of Smallholder Exclusion from Upgrading Food Chains*. In *Food Systems at Risk. New Trends and Challenges*. Dury Sandrine, Hainzelin Etienne, Giordano Thierry, and Bricas Nicolas, eds. Pp. 79–82. Rome, Italie: CIRAD; FAO. <http://agritrop.cirad.fr/593646/>, accessed November 7, 2019.
- Sturgeon, T. J. (2002). "Modular production networks: a new American model of industrial organization." *Industrial and Corporate Change* 11(3): 451-496.
- Thibaud, B. (2002). *Le bois au Sahel : en enjeu environnemental majeur dans la zone Office du Niger au Mali*.



Tyrou, E. (2018). Les politiques publiques en Afrique de l'Ouest: le cas des agropoles - Caractérisation à travers trois études de cas (Mémoire de master 2 rédigé dans le cadre d'un stage de recherche au sein du CIRAD). Institut d'Etude du Développement Economique et Social (IEDES). Nogent sur Marne: Cirad, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Tyrou, E., et al. (2019). "How Do I Build My Agricultural Growth Pole? A Review of Policies in Three West African Countries. " In 170th Seminar of the European Association of Agricultural Economists. Montpellier, France: CIRAD, MOISA Unit.

Williamson, O. E. (1989). Chapter 3 Transaction cost economics. Handbook of Industrial Organization, Elsevier. 1: 135-182.

Yeboah, O., et al. (2012). "Evaluating the Causes of Rising Food Prices in Low and Middle Income Countries." Journal of Agricultural and Applied Economics 44(3): 11.